


El Area Metropolitana de Barcelona

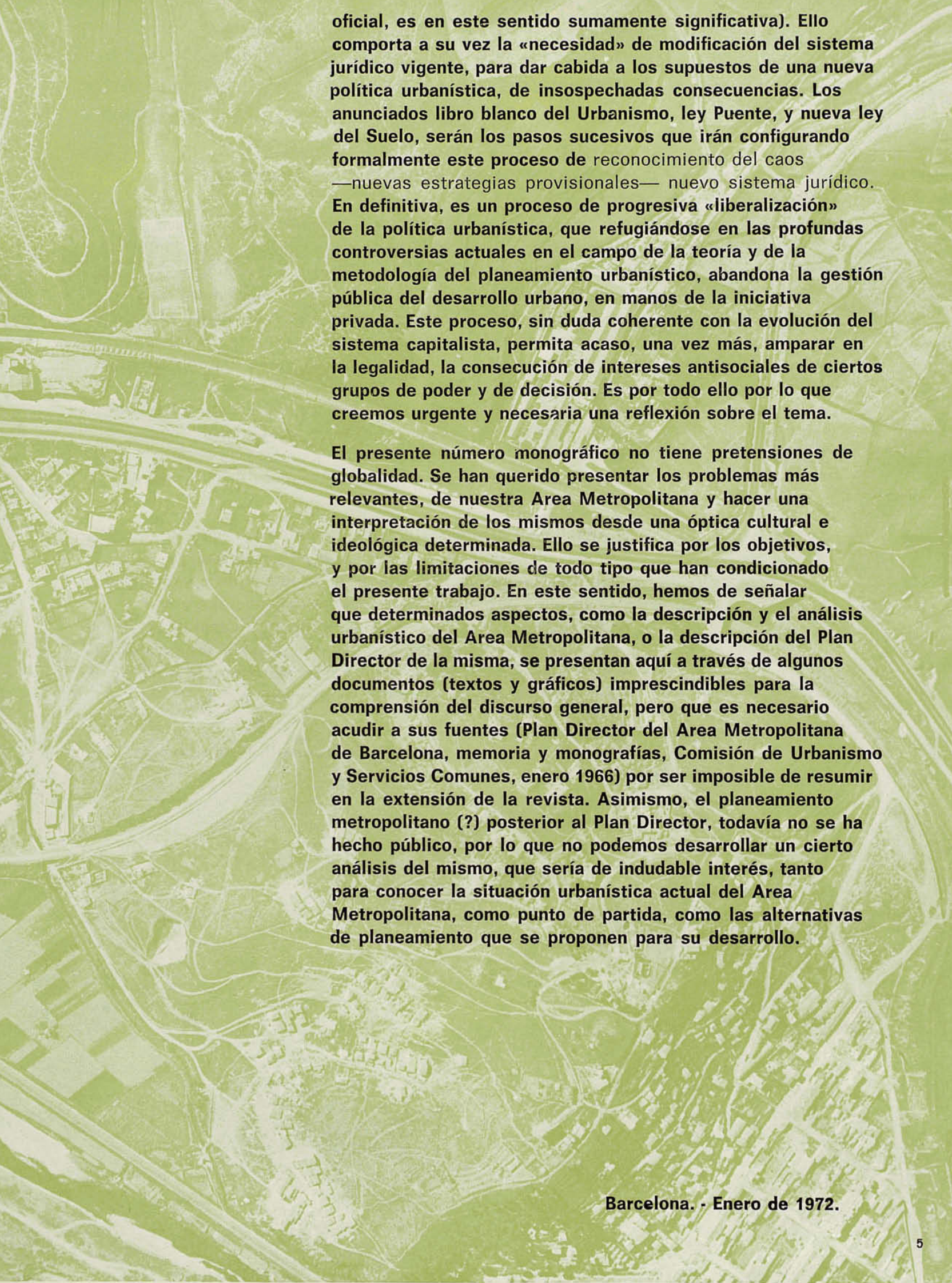
Este número monográfico pretende aportar una interpretación de la problemática más relevante de nuestra Area Metropolitana. Aquellos problemas, ya tópicos, denunciados en múltiples ocasiones, a diferentes niveles de rigor, se intentan presentar aquí de una manera sistemática, que permita una interpretación elaborada sobre la naturaleza del hecho metropolitano, de su planeamiento, del papel de los técnicos en el proceso, de la problemática político-administrativa de la misma, de su significado para los grupos de poder económico y decisorio...

An aerial photograph of a landscape, likely in a rural or semi-rural area. A river or stream flows through the center of the image, surrounded by fields and some scattered buildings. The terrain appears to be a mix of agricultural land and natural vegetation. The image is in black and white, with a slightly grainy texture.

Su aparición se justifica por el interés de que profesionales de la arquitectura en general, y del urbanismo en particular, dispongan de elementos de juicio para interpretar el «affaire» Area Metropolitana de Barcelona y su encuadre dentro de la situación urbanística del país. Así, el presente número monográfico, vendrá a subsanar la carencia de información que generalmente tiene el profesional sobre el tema, que, si bien es colateral a su actividad específica, sin embargo, supone el marco territorial donde se insiere su trabajo profesional.

El importante papel que los técnicos han jugado en el proceso del Area Metropolitana, hace necesaria y urgente tal reflexión. Decimos que es urgente, porque las áreas metropolitanas, la nuestra y las del resto del país, atraviesan por unos momentos cruciales. Como ente lequía técnica en su origen ha sido tolerada o discretamente ignorada, lo que ha permitido realizar una práctica (los intentos de planeamiento metropolitano) esclarecedora de su naturaleza, de sus problemas, de sus necesidades. Y es entonces cuando las áreas metropolitanas, hasta ahora ignoradas, se incorporan al carro del III Plan de Desarrollo Económico y Social, y pasan a formar parte de los discutidos supuestos del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, pasando de manos de los técnicos a las de los políticos... El Area Metropolitana, estadio coyuntural del desarrollo urbano regional, consecuencia de los avances tecnológicos en la era industrial, y configuración en el espacio de la estructura social de las sociedades industrializadas en el marco del sistema capitalista, aparece como el campo de operaciones ideal para las estrategias desarrollistas de los grandes grupos de poder económico y de decisión que encuentran entre ella, y su planeamiento, la línea de convergencia necesaria a sus intereses. Y el planeamiento metropolitano, genérico, evitando conflictos con las operaciones parciales que defienden, es tolerado como definidor de un ámbito territorial, Area Metropolitana, reservado para ellos.

Por otra parte, asistimos a un proceso del que el Area Metropolitana de Barcelona es un ejemplo clarificador. En el terreno de la política urbanística, tras el ruidoso fracaso del sistema jurídico vigente, puede apreciarse la ausencia de una política de Plan, por parte de la Administración, al no comprometerse con el planeamiento urbanístico, incluso el realizado por ella misma. Este hecho comporta la ausencia de control del desarrollo urbano, con evidentes perjuicios para la comunidad. Es entonces cuando se manifiesta la «imposibilidad» del control urbanístico, dados los recursos que la misma posee, y empieza a abogarse por «nuevas estrategias» para el desarrollo urbano, que progresivamente significan la renuncia al control, y el abandono del planeamiento urbanístico global. (La aparición del Decreto de Actuaciones Urbanísticas urgentes, primera muestra de la nueva doctrina



oficial, es en este sentido sumamente significativa). Ello comporta a su vez la «necesidad» de modificación del sistema jurídico vigente, para dar cabida a los supuestos de una nueva política urbanística, de insospechadas consecuencias. Los anunciados libro blanco del Urbanismo, ley Puente, y nueva ley del Suelo, serán los pasos sucesivos que irán configurando formalmente este proceso de reconocimiento del caos —nuevas estrategias provisionales— nuevo sistema jurídico. En definitiva, es un proceso de progresiva «liberalización» de la política urbanística, que refugiándose en las profundas controversias actuales en el campo de la teoría y de la metodología del planeamiento urbanístico, abandona la gestión pública del desarrollo urbano, en manos de la iniciativa privada. Este proceso, sin duda coherente con la evolución del sistema capitalista, permita acaso, una vez más, amparar en la legalidad, la consecución de intereses antisociales de ciertos grupos de poder y de decisión. Es por todo ello por lo que creemos urgente y necesaria una reflexión sobre el tema.

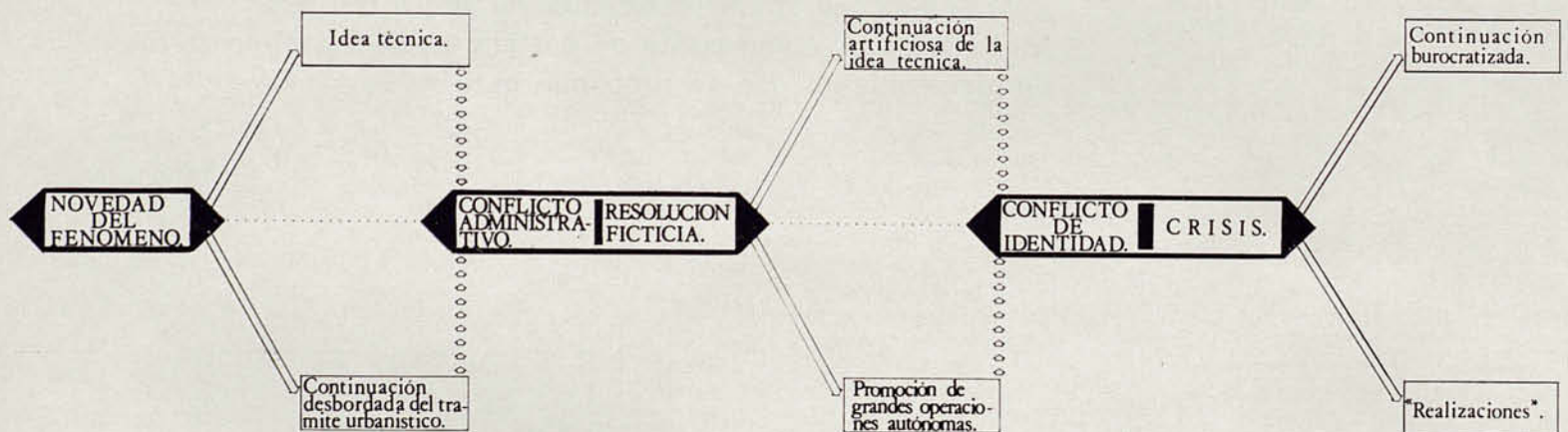
El presente número monográfico no tiene pretensiones de globalidad. Se han querido presentar los problemas más relevantes, de nuestra Area Metropolitana y hacer una interpretación de los mismos desde una óptica cultural e ideológica determinada. Ello se justifica por los objetivos, y por las limitaciones de todo tipo que han condicionado el presente trabajo. En este sentido, hemos de señalar que determinados aspectos, como la descripción y el análisis urbanístico del Area Metropolitana, o la descripción del Plan Director de la misma, se presentan aquí a través de algunos documentos (textos y gráficos) imprescindibles para la comprensión del discurso general, pero que es necesario acudir a sus fuentes (Plan Director del Area Metropolitana de Barcelona, memoria y monografías, Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes, enero 1966) por ser imposible de resumir en la extensión de la revista. Asimismo, el planeamiento metropolitano (?) posterior al Plan Director, todavía no se ha hecho público, por lo que no podemos desarrollar un cierto análisis del mismo, que sería de indudable interés, tanto para conocer la situación urbanística actual del Area Metropolitana, como punto de partida, como las alternativas de planeamiento que se proponen para su desarrollo.

Los seis años de planeamiento del Area Metropolitana (1964-1970) son la historia de la progresiva contradicción entre una idea técnica, la inercia de la estructura administrativa, y los mecanismos de promoción de los grupos económicos.

Los interrogantes abiertos (a la administración, a los promotores, a la técnica urbanística) por la aparición del fenómeno metropolitano, son abordados (¿resueltos?) por el plan director sólo en clave teórica. Pero mientras tanto la explosión metropolitana se instrumenta desbocando el trámite tradicional (planes generales, planes parciales, polígonos de gerencia o de patronato, etc.), reforzando (paradójicamente o menos) la estabilidad y autonomía del mecanismo que desborda. El «impasse» 1966-1968 de aprobación mixtificada del plan director marca la entrada en conflicto de aquella idea técnica con un procedimiento y un instrumental de operación ya apropiados. (En el sentido de propiedad, no de adecuación.)

La resolución artificiosa de este conflicto, da lugar a la continuación sectorializada de la idea técnica que, al concretarse algo, se resiente de su hipoteca de operatividad, y tiene que contemplar cómo las operaciones singulares, públicas y privadas, unitarias o múltiples, evaporan su propio contenido. De la crisis de identidad del plan del área como tal, y de su descalabro técnico-cultural, parte, frente a la reivindicación crítica, el galopante proceso de su burocratización.

De la perplejidad al recelo, y del recelo a la integración.



Breve historia del Area Metropolitana de Barcelona

El planeamiento de Area Metropolitana de Barcelona empieza con los trabajos para la Revisión del Plan Comarcal de Barcelona, por la Comisión técnica creada al efecto. Es este equipo quien introduce el concepto «Area Metropolitana» para Barcelona. Y la historia de la misma va a ser la lucha progresiva entre unos técnicos que la crean, una realidad que se desarrolla al margen de los trabajos de planeamiento, y una Administración, que se resiste en aceptarla, aunque sea solamente a nivel formal. Creemos que este comienzo de carácter técnico, relativamente al margen de los procesos de poder en curso, va a caracterizar la historia del Area Metropolitana hasta hoy.

A grandes rasgos, hay una primera época que, partiendo del año 1964, y hasta febrero de 1966, es la de la elaboración por la citada Comisión del llamado Plan Director del Area Metropolitana. A ésta sucede un oscuro período de silencio de más de dos años en el que los estudios elaborados permanecen encerrados en los archivos de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes. Por fin, de febrero a julio de 1968, los trabajos realizados se

someten al dictamen de las dos comisiones de Urbanismo y de diferentes entidades, hasta que son aprobados por la Administración Central, provisionalmente, y a efectos internos, como una parte del Plan Provincial a realizar. Inmediatamente, y también por iniciativa local, de agosto a noviembre del mismo año se desarrollan los trámites necesarios para la puesta en marcha del planeamiento del Area Metropolitana como tal (ya no como Revisión del Plan Comarcal), y se preparan los equipos que habrán de realizar los trabajos siguientes, teóricamente en desarrollo del Esquema Director aprobado.

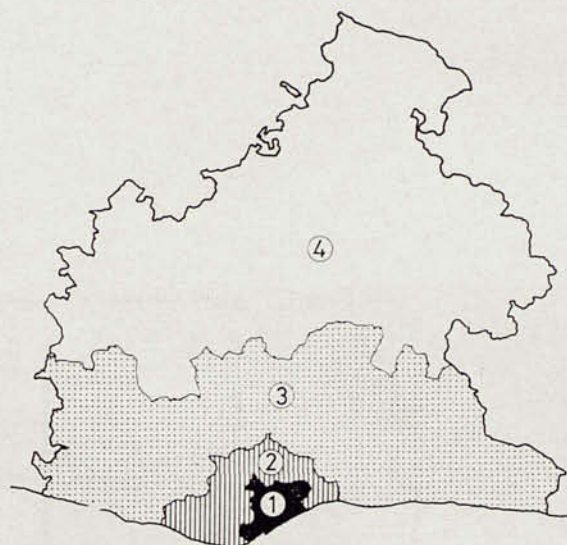
Estos equipos son el del Plan Comarcal, el del Area de Acción Inmediata y el de Infraestructuras Generales del Area Metropolitana, y comienzan a trabajar en enero de 1969. Asimismo, el Ayuntamiento de Barcelona forma un equipo para la Revisión de su plan general municipal. Se parte ya de un grave principio (justificado formalmente por razones administrativas, pero que contiene en sí mismo uno de los aspectos clave del Area Metropolitana) que es la división del Plan del Area Metropolitana como un todo, en diferentes equipos, como respuesta a los diferentes intereses jurisdiccionales (Ayuntamiento, Comisión de Urbanismo, Diputación Provincial).

Tras un comienzo difícil de dudas metodológicas e intentos de coordinación, va apareciendo una creciente autonomía del Plan de Barcelona (ya de por sí totalmente

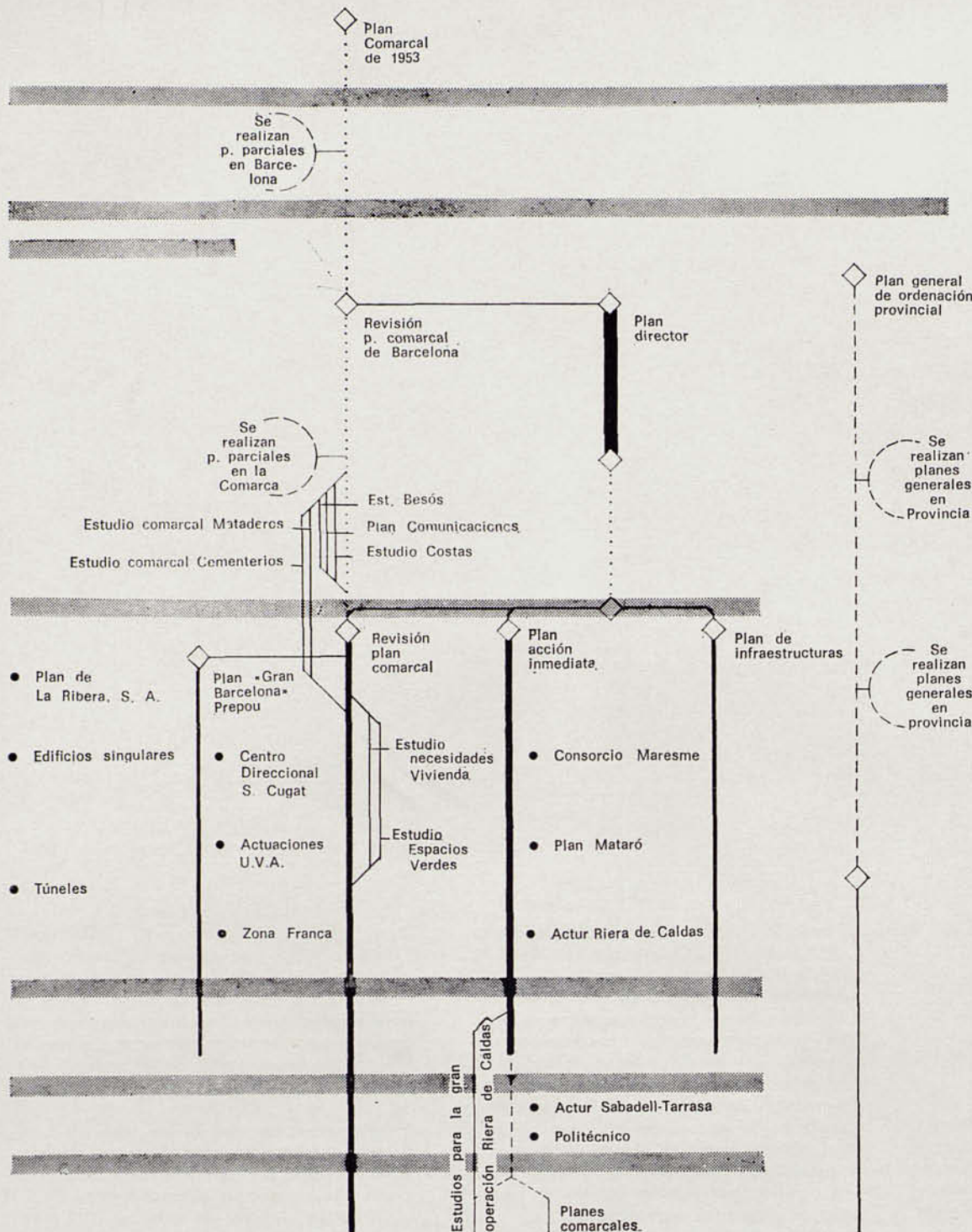
fuera de la organización), y del Comarcal. Al mismo tiempo se establece formalmente (sobre todo por vínculos espaciales de lugar de trabajo) la colaboración entre el Plan de Acción Inmediata y el de Infraestructuras generales, colaboración que poco a poco iría a desaparecer, al ir aumentando la especialización de contenidos de ambos.

Irrumpe en la escena de los trabajos de planeamiento un nuevo «input» ajeno a los mismos: la operación Riera de Caldas, y con ella los nuevos contactos con la Dirección General de Urbanismo, produciéndose asimismo la primera controversia seria entre los técnicos, las primeras dudas sobre la validez de los trabajos en curso, los primeros abandonos, aunque todo ello a un nivel incipiente.

Con la creación de los equipos de planeamiento de las diferentes Comarcas en el Plan de Acción Inmediata, parece que se quiera poner en marcha la compleja y matizada organización del planeamiento que preveía el Plan Director del Area, pero, lejos de esto, sólo sirve para introducir un mayor nivel de descoordinación entre los diferentes equipos, al no existir una pauta común en que basarse. Pero lo que precipita la crisis latente es la aparición, en junio de 1970, del Decreto de Actuaciones Urbanísticas Urgentes, y las previsiones que a través de este nuevo instrumento tiene el Ministerio sobre el Area de Barcelona. Es entonces cuando las dimisiones en los equipos, incluso a nivel de coordinadores, van



BARCELONA 1 MUNICIPIO 2 COMARCA 3 AREA METROPOLITANA 4 RESTO DE PROVINCIA



3-XII-53 «Ley de Ordenación Urbana de Barcelona».

31-I-55 Se constituye la «Comisión de Urbanismo de Barcelona».

1957 Creación de la «Comisión Provincial» dependiente del Ministerio de Vivienda.

23-V-60 «Plan General de Acción Municipal» para Barcelona.

15-IV-63 Aprobación «Plan General de Ordenación Provincial de Barcelona».

18-II-64 Creación de la «Comisión Técnica para la revisión del Plan Comarcal de Barcelona».

29-III-65 Aprobación «Declaración de principios y objetivos» por las Comisiones de Urbanismo.

Feb 1966 Terminación trabajos «Plan director del Area Metropolitana».

24-VIII-68 Aprobación por parte del Ministerio de Vivienda del «Avance del Plan Director».

1-VIII-68 Delimitación Area de Acción Inmediata. (C. Comarcal y Provincial.)

8-IX-68 C. Provincial y C. Urbanismo aprueban inicio de los trabajos Area Metropolitana.

1969 Primeras dimisiones en equipos Area Metropolitana.

27 junio 70 Decreto Actuaciones Urgentes.

Junio 70 Dimisiones equipo Revisión Comarca.

Junio 70 Encargo a Doxíadis Ibérica de la redacción Plan Provincial.

Sept. 70 Nombramiento de director del Area Metropolitana: Sr. Muñoz Oms.

Nov. 70 Dimisión generalizada.

Nov. 70 Nuevos nombramientos en personal técnico y auxiliar.

Nov. 70. Aprobación de limitación terrenos operación Riera de Caldas.

Dic. 1971 Es aceptada la dimisión de Muñoz Oms.

17-XII-71 El Consejo de Ministros aprueba delimitación nueva ACTUR en Sabadell-Tarrasa.

20-XII-71 Se crea una Comisión gestora para el Area Metropolitana.

20-I-72 Nombramiento de un nuevo director del Area Metropolitana: Sr. Bruna de Quixano.

sucediéndose, hasta noviembre, en donde se produce la diáspora de la mayoría de los técnicos.

Hay que señalar que un mes antes había tomado posesión el Director de Planeamiento del Area Metropolitana, encargo cubierto, sobre todo, para enderezar la crisis, al menos formalmente, y poner orden en el complejo maremagnum hasta entonces creado. Era necesaria su aparición incluso para superar las divergencias existentes en el Equipo Director, cuyos tres miembros pasaron a partir de ahí a funciones de asesoría y representación.

Con la llegada del nuevo Director, la dimisión generalizada de los técnicos a todos los niveles, la creación de nuevas plantillas de trabajo, la reorganización burocrática, etc., empezó otra etapa,

quizás la más «activa» pero también la menos rica en contenido, de ir ordenando y completando, lo hasta entonces realizado. Sus propuestas no son todavía públicas, aunque ya puede suponerse que en tales condiciones es difícil que los resultados puedan ser, ni coherentes ni de una mínima calidad técnica. Y así, en julio de 1971 se produce un final con la presentación al Presidente de las dos Comisiones de Urbanismo y a éstas, de lo realizado hasta entonces.

Paralelamente, la importancia que la Administración Central otorga a la operación Riera de Caldas, se traduce en la creación de un equipo específico de trabajo, con una elevada dotación presupuestaria, al margen de los equipos de planeamiento del Area Metropolitana. La abundancia de recursos y la urgencia de la operación hacen que sean contratados numerosos

técnicos, en condiciones económicas excelentes, convirtiéndose el equipo de planeamiento de Riera de Caldas en el residuo más importante de la desgraciada operación del Area Metropolitana.

El posterior nombramiento de Bruna de Quixano como director del Area Metropolitana de Barcelona (enero 1971) es especialmente significativo, en el momento en que las Areas Metropolitanas parece que van a jugar cierto papel en el III Plan de Desarrollo Económico y Social, y a las que se les va a otorgar un cierto reconocimiento formal en el nuevo Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local. El hecho de que el nuevo director, a diferencia de etapas anteriores, sea un político y no un técnico, seguramente tiene mucho que ver en este cambio de estrategia para las Areas Metropolitanas.



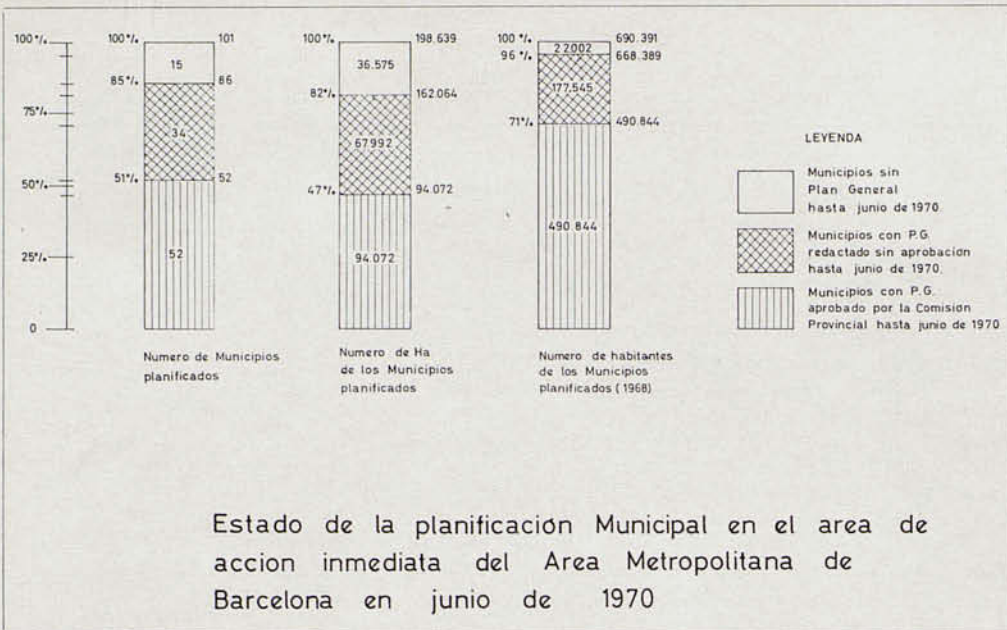


Gráfico 2.

ción industrial, el abastecimiento de aguas, el suministro y producción de energía, las comunicaciones y el transporte, la agricultura, el tiempo libre y el turismo aconsejarían la adopción de la escala regional como el escalón inmediato superior a la planificación metropolitana, comarcal y municipal. Sin embargo, la Ley del Suelo, aun a costa de la eficacia, es consecuente con la estructura administrativa del país. Y quizás el atávico terror que despierta en determinados sectores, hoy dominantes, el planteamiento de temas a escala regional, atribuye a los planes provinciales la misión que debería corresponder a los regionales. El resultado ha sido la concepción de un tipo de planeamiento intermedio, que hace muy difícil la síntesis para la coordinación de temas cruciales y la definición necesaria para la aplicación de una normativa concreta. El Plan Provincial pretende incidir, por una parte, en la temática del Plan Regional, y, por otra, en la de los planes comarcales y municipales, pero en ninguna de las dos aproximaciones el resultado es satisfactorio. De la inoperatividad de los planes provinciales es indicio elocuente el que hasta la fecha sólo tres «provincias», Guipúzcoa, Madrid y Barcelona, lo tienen aprobado, y que en los

tres casos el Plan es más una recopilación de principios generales que un verdadero programa de acción.

El Plan de Barcelona pretendía regular la edificación del territorio mediante una normativa aplicada a la división del suelo en 16 zonas para la ordenación de áreas urbanas, 11 zonas para la ordenación del campo, dos para la defensa del paisaje, y una para la protección de las comunicaciones.

En el texto de las normas se afirmaba que «las zonas urbanas quedan delimitadas en el plano correspondiente». La realidad es que el plano de zonas era inexistente, por lo que, tanto el Plan Provincial como su normativa, quedaron en un simple modelo indicativo para la redacción de los sucesivos planes generales municipales, competencia legal de los ayuntamientos.²

El largo proceso de redacción y tramitación del Plan Provincial fue una de las causas del envejecimiento de sus propuestas, inviables algunas en el momento de su aprobación, porque la dinámica de los hechos consumados había superado e invalidado los puntos de partida del planeamiento. Y hasta tal extremo, que la normativa aprobada contradice, en su aplicación real, objetivos decisivos citados en la memoria del Plan.

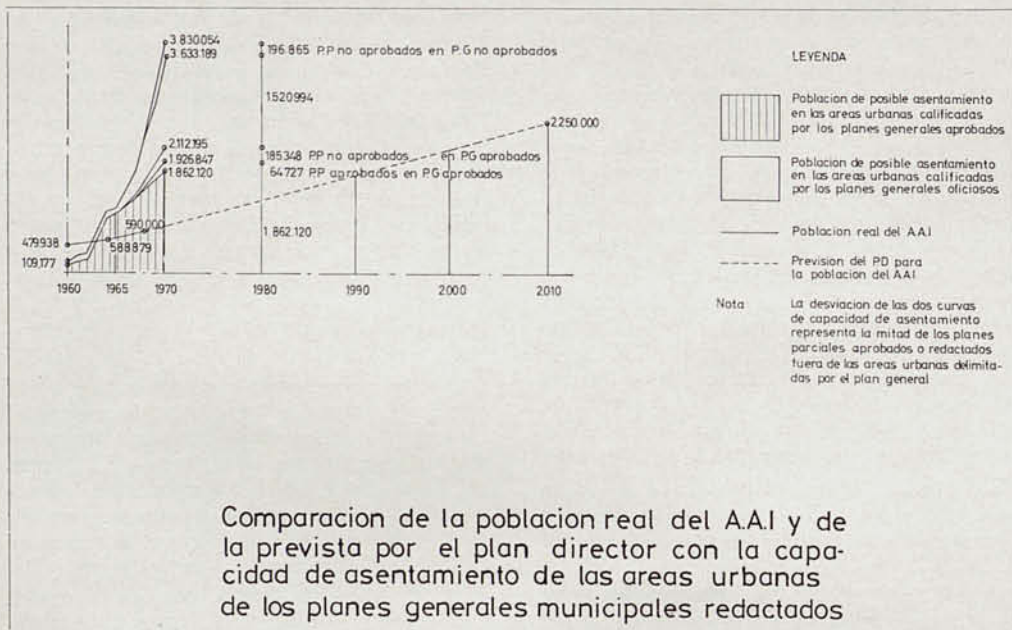


Gráfico 3.

Las causas de la ineffectividad del Plan Provincial habría que buscarlas, por tanto, en el error del ámbito de planeamiento, intrínseco a su definición, en su limitado valor operativo y en la ambigüedad de su normativa, pero, sobre todo, en su rápido desbordamiento por la ocupación real del territorio.

El Plan Director del Área Metropolitana

El desbordamiento del Plan Provincial es parecido al que sufre en estos momentos el Plan Director del Área Metropolitana. Los celos que en el **status** vigente despertó la propuesta técnica de delimitación del Área Metropolitana y de concreción de su organismo gestor, desembocaron en un retraso de más de un año en su exposición pública y tramitación, en la censura y supresión del capítulo de la Memoria que proponía la creación del Órgano Gestor y en el pueril cambio de su título por el de «Estudio de descongestión de la comarca de Barcelona». Hoy, a los tres años de su aprobación, gran parte de los supuestos de partida del Plan Director se hallan superados por los acontecimientos, y su estrategia precisaría una revisión profunda para su adaptación a las actuales circunstancias.

Sin embargo, los problemas que afectan al planeamiento a escala provincial o metropolitana hallarían mejor solución si en la acción directa se obrara consecuentemente con los principios y objetivos de carácter general contenidos en los Planes. La realidad es que cada escalón del planeamiento, y cada intervención concreta, suponen una degradación progresiva del contenido de estos principios.³

La tolerancia con que se han contemplado actuaciones al margen de la ley, tan tangibles como las edificaciones abusivas, las parcelaciones ilegales y las urbanizaciones clandestinas, agrava considerablemente la situación real. La proliferación de urbanizaciones clandestinas es un hecho de una dimensión física que es difícil que permanezca inadvertida. Sus repercusiones sobre el patrimonio colectivo deberían ser consideradas lo suficientemente importantes como para despertar el interés de la autoridad que tiene encomendada la salvaguarda de este patrimonio. Frente al despliegue de fuerzas de urbanizadores y promotores poco puede el planeamiento si no viene respaldado por una firme voluntad de aplicación.

Pero es a través de los Planes Generales y de su proceso de redacción y aplicación que se consuma el destino final del territorio. Un análisis detallado de este proceso, de sus derivaciones y consecuencias permitirá dar luz sobre la situación urbanística del área de Barcelona en la última década.

Los Planes Generales

Como se ha dicho, 86 ayuntamientos del Área de Acción Inmediata tenían redactado el Plan General en junio de 1970. De ellos, 52 lo tenían aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo, y 34 carecían de tal aprobación.

Sólo 15 planes han sido redactados por los Servicios Técnicos de la Comisión Provincial.⁴ Los 71 restantes son de promoción municipal, y en ellos se expresa con clari-

dad cuál es la voluntad de transformación del suelo que los poseedores de la tierra manifiestan a través del planeamiento. Para su estudio, interesa tener en cuenta los planes no aprobados, ya que algunos de ellos llevan varios años redactados, y son utilizados por los ayuntamientos para conceder licencias de edificación como si se tratara de planes debidamente sancionados por la Comisión Provincial de Urbanismo. En realidad, la aprobación o no de un plan por la Comisión es un mero trámite administrativo que no afecta a la edificación. Poblaciones con un «boom» de construcción tan espectacular como el de Calella, Pineda, Malgrat y Mataró, en la costa, o Canovelles, Llísa d'Avall y Les Franqueses, en el interior, pueden prescindir de la aprobación de la Comisión para dar rienda suelta a los afanes edificatorios.

El planeamiento tiene, pues, dos cauces paralelos perfectamente definidos: uno legal, oficial, reconocido y aprobado, y otro oficioso, subrepticio, pero real y efectivo. La suma de las propuestas de actuación que se pretenden por ambos cauces muestran claramente el peligroso final del camino emprendido.

En el gráfico número 3 se establece la comparación, en el tiempo, entre la población real de los municipios del Área de Acción Inmediata y la capacidad de asentamiento de población de las áreas calificadas como urbanas en los Planes Generales Municipales redactados.

El cálculo de la capacidad de asentamiento se ha realizado mediante la aplicación a la superficie de cada área urbana calificada de la densidad que supone cada Plan, sin contabilizar las llamadas áreas de «campo urbanizable». Las cifras que figuran en el gráfico son, pues, inferiores a la posible realidad, ya que, según la praxis actual, para la transformación en urbana de una zona de campo urbanizable basta la redacción de un Plan Parcial.

Este análisis muestra que en el Área de Acción Inmediata hay suelo **legalmente** calificado suficiente para asentar el 85 % de la población prevista por el Plan Director en el año horizonte (2010). Si se aprobaran los restantes planes redactados, el porcentaje alcanzaría el 170 %.

Si se refieren estas cifras a la población actual, el resultado explica claramente la situación urbanística del presente. En efecto, las áreas legalmente calificadas permiten asentar un 256 % de la población actual (aproximadamente, 750.000 habitantes), y, si se tiene en cuenta los planes no aprobados, el porcentaje asciende al 524 %. Aun en el caso de que el sistema de preparación de suelo funcionara adecuadamente, una previsión de suelo urbano calificado 2,5 veces superior a la actual parece excesiva para cualquier comunidad de crecimiento armónico como se pretende que sea el del Área de Acción Inmediata. Si la realidad se desarrolla sobre una previsión del suelo 5,2 veces superior a la necesaria, el caos es seguro.

En efecto, la existencia de unas áreas legalmente calificadas como urbanas de superficie muy superior a la realmente necesaria y la discrecionalidad con que, tanto la propiedad privada como el sector público promueven

la acción urbanizadora sin atender a los planes de etapas, ni a una ordenación temporal de la urbanización, provoca la natural dispersión de las áreas edificadas. La no exigencia por los ayuntamientos de los mínimos de urbanización legales necesarios para conceder licencias de edificaciones es causa de la progresiva aparición de zonas suburbanas con el consiguiente descenso del «standard» medio del «habitat» y la acelerada degradación formal y ambiental del medio natural. El despilfarro de recursos naturales no contabilizables causado por la explosión de la edificación dispersa e indiscriminada, a partir de los antiguos recintos urbanos, ha alcanzado a todos los rincones del país. El planeamiento ha sido utilizado para crear **expectativas de uso urbano** sobre el suelo rústico, y no para preparar el suelo urbano necesario en cada momento. Sin un sistema de control adecuado, la calificación urbana del territorio no supone una aportación inmediata de suelo urbanizado o urbanizable en los próximos años, sino un seguro legal con que la propiedad garantiza la futura revaluación de las fincas rústicas, y una plusvalía más a considerar en el caso de una hipotética expropiación. A veces no basta con la protección que puede ofrecer el planeamiento, y se recurre a la ocupación física de las fincas, dispersando el trazado viario y las primeras edificaciones con el objeto de proteger la totalidad de la propiedad, cambiando su calificación urbanística teórica por medio de los hechos consumados. La irracionalidad de estos métodos y la tolerancia con que son contemplados afectan sensiblemente el entorno urbano, y son causa de la degradación galopante del medio natural.

Los Planes Parciales y las urbanizaciones

Pero donde el proceso puede ser detectado en toda su amplitud es en el análisis de los Planes Parciales y urbanizaciones redactados o no, aprobados o no, pero realizados y desarrollados con impacto, generalmente negativo, sobre el territorio.

Durante el año 1969-1970, el equipo técnico de redacción del Plan del Área de Acción Inmediata realizó un detallado y minucioso análisis de la situación de hecho en lo que respecta a este tipo de actuaciones. Los técnicos encargados de este trabajo sospechaban (con sobrado fundamento) que los datos oficiales que figuraban en los archivos de la Comisión de Urbanismo y de los ayuntamientos respecto a los Planes Parciales y urbanizaciones existentes eran una mínima parte de la realidad. Las dificultades que los responsables de uno de los organismos promotores del plan —que lógicamente debía estar interesado en que éste prosperara— opusieron para la obtención de datos oficiales fueron el presagio de una grave situación de descontrol. Por otra parte, la base cartográfica de que se disponía era muy imprecisa y estaba basada en un vuelo fotogramétrico de 1965, que había perdido actualidad. Por ello se realizó una prospección directa sobre el territorio, batiendo las 198.000 Ha. del Área de Acción Inmediata y confeccionando una relación completa de las urbanizaciones localizadas. A partir de esta relación pudieron obtenerse, de los municipios o de los promotores, los datos disponibles sobre estas urbanizaciones. El resumen de la encuesta, detallado por comarcas, es el siguiente:

COMARCA	N.º de urbani. no aprob.	N.º de urbani. aprob.	N.º total urbani.	Superficie aprobada en Ha.	Superficie no aprobada en Ha.	Superficie total en Ha.	% en n.º de aprob. resp. tot.	% en sup. de aprob. resp. tot.
BAIX LLOBREGAT	95	38	133	849,43	2.760,99	3.610,42	28	23
VALLES OCCID.	83	32	115	1.439,78	3.357,93	4.797,71	27	30
VALLES CENTRAL	98	31	129	1.157,36	2.426,16	3.583,52	24	32
VALLES ORIENT.	71	7	78	317,75	2.239,90	2.557,65	7	12
MARESME	150	26	176	553,04	2.220,48	2.773,52	14	20
TOTAL A. A. I.	497	134	631	4.317,36	13.005,46	17.322,82	21	24

Este cuadro no incluye, naturalmente, las zonas de casco urbano de las poblaciones. Del cuadro se deduce que la Comisión Provincial de Urbanismo sólo controlaba en julio de 1970 el 21 % de las urbanizaciones existentes.

Casi la totalidad de las urbanizaciones detectadas fueron realizadas a partir de 1960, y, por tanto, en pleno período de funcionamiento y vigencia de la Comisión Provincial de Urbanismo, a la que no cabe eximir de responsabilidades por causas de déficits acumulados en situaciones anteriores a su creación.

Pero, si de los aspectos cuantitativos se pasa a los cualitativos, el análisis no puede ser más descorazonador. La calidad de las urbanizaciones realizadas es, en general, ínfima.

En la mayoría de los casos, la obra urbanizadora se limita a la apertura de viales mediante una pala excavadora, a una primera red de suministro de agua y a un tendido, siempre aéreo, de líneas eléctricas. Al poco tiempo de realizadas estas precarias obras se inicia el proceso de desmoronamiento de taludes, invasión de calzadas por los arrastres de tierras y descubrimiento de tuberías, que dan como resultado la imagen real de

nuestras urbanizaciones. Para completar esta imagen, basta añadir el triste espectáculo de la pseudo-arquitectura que ocupa las parcelas.

El resultado de este análisis permite constatar claramente una grave crisis de autoridad urbanística.

El desorden imperante en esta materia sólo tiene parangón con el orden que se proclama en otros aspectos de la vida del país. La imagen de una sociedad no sólo la dan la aparente tranquilidad de sus calles, sino la correcta ordenación de otros muchos aspectos de la vida comunitaria, entre los que la ordenación del territorio tiene un papel preponderante y significativo.

En 1971 el panorama urbanístico es tal, que cabe preguntarse por la eficacia del planeamiento en nuestro contexto político y socio-económico. A los técnicos que de una u otra forma se han ocupado de esta materia, les asalta la duda de si los planes urbanísticos redactados en el último decenio lo han sido para programar las necesidades futuras de la comunidad, o para, tras la cortina de humo del planeamiento, dar fe documental del pasado saldado, legalidad a las actuaciones aberrantes del presente y rentabilidad a las operaciones que para el futuro prepara la oligarquía de los bienes raíces, tan bien representada en la Administración del país.

1. Ver Normas del Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona. Ed. Ministerio de la Vivienda. Barcelona, 1963.

Art.º 27. — División en zonas urbanas.

La edificación en el territorio que abarca el PLAN se regirá, en cuanto a las áreas urbanas, por la siguiente división en Zonas:

1.ª Casco antiguo	9.ª Ciudad-jardín intensiva
2.ª Ensanche	10.ª Parques y bosques urbanizados
3.ª Comercial	11.ª Tolerancia industrial
4.ª Residencial intensiva	12.ª Pequeña industria
5.ª Residencial semiintensiva	13.ª Industria
6.ª Residencial extensiva	14.ª Industria-jardín
7.ª Ciudad-jardín intensiva	15.ª Verde público
8.ª Ciudad-jardín semiintensiva	16.ª Especiales

Estas Zonas quedan delimitadas en el plano correspondiente y definidas mediante las condiciones de aplicación general y las particulares de cada una de ellas.

2. Ver Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo (artículos 24 y 25). Sin embargo, según el art.º 24.2, los ayuntamientos podrán encomendar a la Comisión Provincial o a la Diputación la redacción de su Propio Plan General. Esta facultad rara vez ha sido utilizada. (Ver nota 4.)

3. Un ejemplo claro puede verse en la ordenación de la llamada Zona Especial de Paisaje y Turismo del sector meridional de la comarca del Maresme, calificada como tal por el Plan Comarcal redactado en 1961. Esta calificación permitía suponer una predominancia del uso colectivo del suelo situado junto a las playas en una de las zonas balnearias más importantes de la provincia. Sin embargo, en virtud de unas normas complementarias aprobadas en 1966, la zona se convirtió en residencia privada, con una edificabilidad de 3 m²/m².

Las construcciones aparecidas en los años 1968-70 conculan, a su vez, las normas aprobadas en 1966 en lo que se refiere a la separación de la edificación de los viales.

4. Estos planes corresponden al llamado Plan General Comarcal del primer sector del Maresme, que comprende 9 ayuntamientos (Alella, El Masnou, Teià, Premià de Dalt, Premià de Mar, Vilassar de Dalt, Vilassar de Mar, Cabrils y Cabrera), y al Plan General Comarcal del Vallés Central, que comprende 5 ayuntamientos (La Llagosta, Mollet, Santa Perpetua de Moguda, Martorelles y Sant Fost de Campsentelles). También el Plan General de Montornès del Vallés.

Todos estos Planes sufren notables atascos en su aplicación por parte de los ayuntamientos respectivos, que consideran disminuida su soberanía por lo que supone una imposición de la Comisión Provincial de Urbanismo. Algunos de estos ayuntamientos tienen ya redactada su propia versión del Plan General, que satisface a los principales propietarios y delimita una superficie de áreas urbanas con una capacidad de recepción de población notablemente superior a la del Plan General redactado por los servicios técnicos de la Comisión.

El planeamiento parcial en la comarca de Barcelona

J. M. Montero Madariaga

El contenido de estas notas pretende esencialmente, desde un punto de vista objetivo, analizar cómo el planeamiento, a través de los Planes Parciales, ha ido modificando las presiones del «Plan General de Ordenación Urbana de Barcelona y su zona de influencia» (Plan Comarcal, 1953), y las consecuencias que a nivel político-administrativo se deducen. Ello contrasta no sólo con la idea de Comarca definida por el Plan vigente, sino también con la existencia misma de un órgano de gestión y de control del planeamiento urbanístico, la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios.

El análisis se conduce a través de los puntos:

— Orígenes y marco legal.

— Instrumentación del Plan Comarcal: los Planes Parciales, Consecuencias.

— La «Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios». Situación actual y perspectivas.

Orígenes y marco legal

Barcelona y los municipios constituyentes de su área de influencia, comenzaron a sentir la necesidad de su agrupación, a través de la formación de una Mancomunidad voluntaria para el desarrollo de su competencia urbanística, en el Congreso Municipalista celebrado en Barcelona en el año 1933. En dicha ocasión se propugnó la creación de un núcleo integrado por Barcelona y municipios colindantes, entre los cuales se citaba a los de Santa Coloma de Gramanet, Badalona, Montgat, Esplugas de Llobregat, San Justo Desvern, Hospitalet de Llobregat, Cornellá y Prat. En diciembre de 1947, y con motivo de la aprobación por Decreto Ley del Reglamento que debía regir la «Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona», se autorizó al Ayuntamiento de Barcelona, en razón del estudio y preparación del Plan de Ordenación urbana correspondiente a la capital y su zona circundante, la delimitación «provisional» de lo que debería ser ámbito del futuro planeamiento.

Se creó entonces una delimitación de Comarca en la que se integraban los siguientes términos municipales: Montgat, Tiana, Moncada y Reixach, San Cugat del Vallés, Papiol, San Vicente dels Horts, Pallegá, Santa Coloma de Cervelló, San Clemente de Llobregat, Gavá, Castelldefels, y Les Botigues de Sitges.

El proceso de integración comarcal finaliza y adquiere valor de Ley, con la aprobación, en fecha 3 de diciembre de 1953, de la Ley sobre Ordenación urbana de Barcelona y su Comarca.

La citada Ley regulaba en su articulado los siguientes extremos:

— Aprobación del Plan Comarcal de Ordenación de Barcelona y su zona de influencia, y consiguiente proyección al rango de Ley de su contenido.

— Delimitación de la Comarca de Barcelona, integrada por los términos municipales citados con anterioridad, más los de Molins de Rei, Ripollet, San Adrián de Besós, San Baudilio de Llobregat, San Feliu de Llobregat, San Juan Despí y Viladecans.

— Constitución de la C.U.B. (Comisión de Urbanismo de Barcelona) como órgano director y de control, para el desarrollo de las previsiones del citado Plan Comarcal.

Instrumentación del Plan Comarcal y análisis de sus consecuencias

Las reglas de lo que podríamos definir como «juego urbano» o «divertimiento urbanístico» (en realidad, el planeamiento de nuestro país, adquiere frecuentemente un carácter tan poco serio como el que parece desprenderse del título de «juego o divertimento»), están contenidas en la vigente Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956.

Una primera conclusión sobre la realidad, ¡triste realidad!, de la gran mayoría de los Planes Generales, es la de que se han transformado en puros documentos de trámite, ya que no en auténticos instrumentos para el desarrollo urbano, y que han sido promovidos, desde para abordar formalmente una problemática urbanística urgente, hasta para encubrir acciones extra-planeamiento promovidas por agentes privados e incluso públicos; las propias incoherencias, unidas a la inexistencia, en general, de planificación de orden superior, ya sea económica y social, como física, hace que estos planes se produzcan como hechos aislados ajenos a unas realidades urbanísticas regionales o comarcales insoslayables.

El Plan General de Ordenación de Barcelona y su Comarca, si bien podría deducirse de su ámbito comarcal el hecho de una mayor coherencia, merced a su actuación sobre un amplio marco territorial, definido por unos condicionantes histórico-geo-políticos facialmente verificables, nos demuestra, en la realidad de su desarrollo, que no sólo no goza de una mayor coherencia, sino que adolece de los mismos contrasentidos que se anunciaban con anterioridad al analizar el bagaje técnico-político de los Planes Generales en la historia urbanística de nuestro país.

Un primer análisis de la situación del Plan Comarcal 18 años después de su aprobación, puede realizarse a través del instrumento implementador del Plan, es decir, mediante el estudio de los Planes Parciales, su uso, y... su abuso.

Efectivamente, el artículo 4.º de la Ley sobre ordenación urbana de Barcelona y su Comarca determina que «el Plan Comarcal constituirá base obligada para la redacción de los planes parciales de ordenación urbana». De este modo, el Plan Parcial, como instrumento

legal sistematizador del desarrollo del Plan General, se ha convertido en la puerta de escape más usual de las transformaciones que la especulación privada, cuando no pública, ha efectuado sobre los usos del suelo previstos.

El estudio de la evolución del planeamiento en la Comarca de Barcelona, mediante la localización de los planes parciales (gráfico 1), sirve para poner de manifiesto, en primer lugar, el elevado número de planes parciales aprobados en los municipios más próximos a Barcelona-Ciudad (Hospitalet, Esplugas de Llobregat, Santa Coloma de Gramanet, Badalona), frente al escaso número existente en el resto de la Comarca. Consecuentemente, la realidad comarcal, lejos de funcionar como una malla homogénea, imagen de una auténtica ciudad-territorio, sigue siendo una estructura monopolar (Barcelona, ciudad) y una agrupación de municipios, en torno a este centro de atracción, desprovistos de entidad propia, constituyendo una densa «mancha de aceite», un despersionado suburbio de la Gran Ciudad.

La explicación debemos buscarla, tanto en la falta de adecuación técnica a una realidad cambiante, que por su complejidad y dinamicidad, nada tiene que ver con situaciones anteriores, como en la falta de visión político-urbanística a niveles municipales. En efecto, un estudio estadístico nos demostraría cómo los diferentes municipios integrantes del área comarcal han dedicado sus esfuerzos a intentar equilibrar las distintas actividades en

su término municipal, con independencia de las distintas funciones que les asignaba el Plan. En este sentido son de destacar los esfuerzos dirigidos a la implantación de zonas industriales, en municipios previstos por el planeamiento como residenciales, y, en general, a un aumento de la densidad y de la edificación destinada a vivienda.

Lo que supone urbanísticamente este cambio cualitativo en las disposiciones del Plan Comarcal, en cuanto a la ruptura del equilibrio propuesto, podemos estudiarlo a través del gráfico adjunto (gráfico 2). En dicho gráfico se analizan comparativamente las superficies ocupadas por los planes parciales en el decenio 1960-70, en lo que hace referencia al uso del suelo aprobado y la calificación que para el mismo preveía el Plan Comarcal 1953.

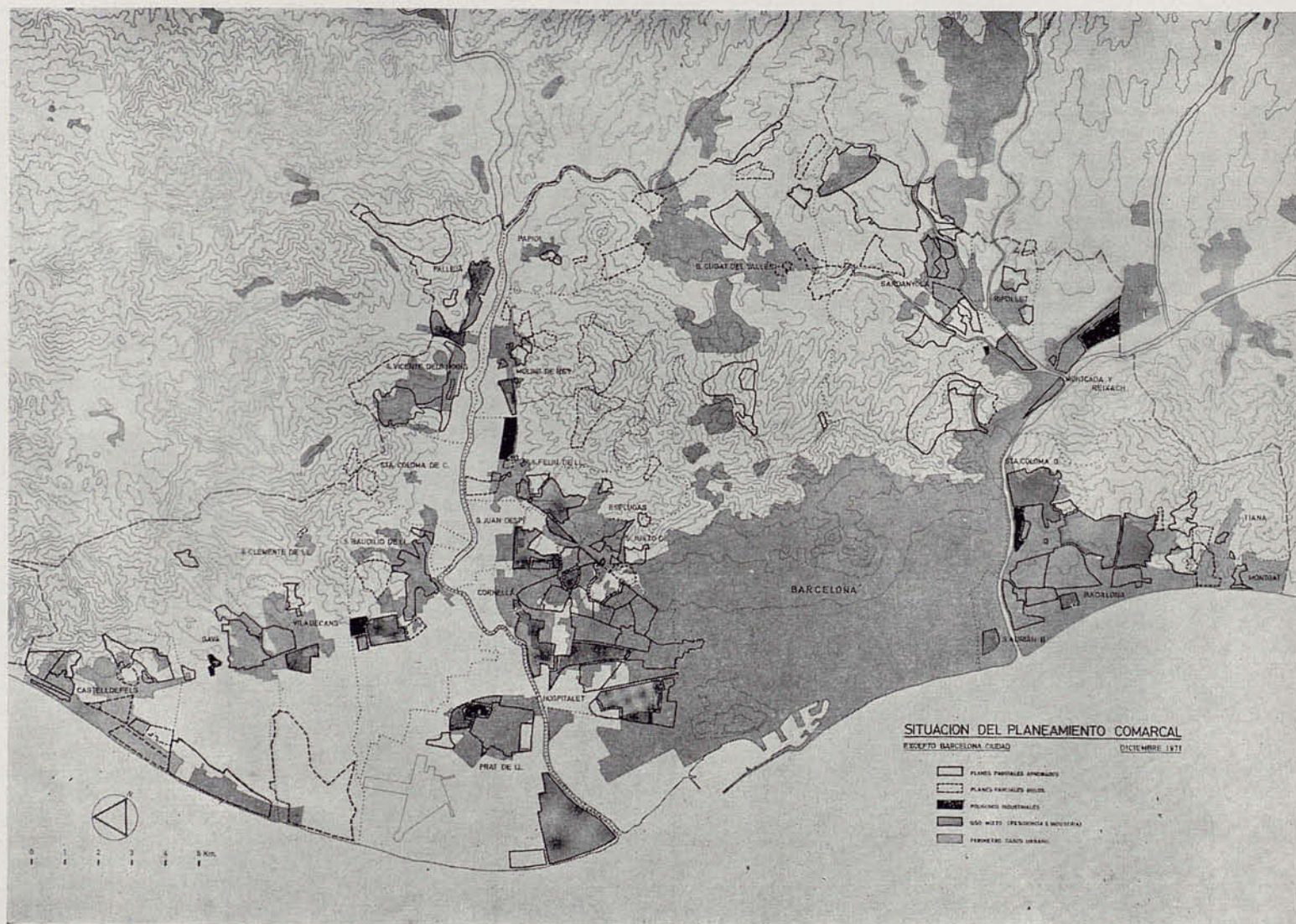
Los datos más representativos de la transformación sufrida por las previsiones del Plan Comarcal estriban en los aumentos experimentados por las zonas destinadas a vivienda e industria, aumento que crea un importante desequilibrio, ya que su origen ha traído consigo una importante disminución de las previsiones de espacios libres, equipamientos y dotaciones sectoriales.

El cambio sufrido representa un aumento del 12 % en las previsiones de uso residencial, y del 53 % en las zonas industriales (tantos por ciento relativos a la superficie destinada para el mismo uso por el Plan Comarcal), mientras que se produce una disminución del 43 % en las previsiones de

espacios libres (Parque Urbano, Rural, Agrícola, Bosque y Parque forestal), y del 46 % en las reservas de suelo para grandes equipamientos y dotaciones sectoriales (zonas deportivas, centros culturales, escuelas, etc.).

Si estas transformaciones son, de por sí, suficientemente aclaratorias sobre el proceso de densificación y falta de adecuación del planeamiento a la realidad, podemos igualmente constatar cómo el cambio cualitativo se produce a todos los niveles del planeamiento. Así podemos comprobar cómo un 20 % de las zonas calificadas como de ciudad-jardín, han sufrido una transformación hacia zonas de mayor coeficiente de edificabilidad (ensanche y suburbanas); del mismo modo, es un dato revelador constatar cómo el aumento en las previsiones de zonas industriales se ha realizado a través de la ocupación del suelo destinado a equipamientos y dotaciones (un 60 % de la transformación de dichos equipamientos ha pasado a ser zona industrial), mientras que las zonas rústicas y agrícolas se transformaban, en su mayoría, mediante su incorporación a zonas residenciales de baja densidad (ciudad-jardín).

Como conclusión, y a través del análisis de la ocupación del suelo por los Planes Parciales, puede constatar la existencia de un evidente proceso de cambio cualitativo, tendente a la densificación comarcal, sin que se haya producido el consecuente aumento de las previsiones de espacios libres y equipamientos que permitiese mantener el equilibrio imaginado por el planeamiento.



Dentro del aspecto legal y de control del planeamiento, se observa cómo el realizado en la comarca en el decenio 60-70 ofrece el desolador dato de que tan sólo un 9,73 % de la superficie planificada ha sido calificada como de Parque Urbano, sin que se alcance el discutible 10 % previsto por la Ley del Suelo como mínimo legal obligatorio a cumplir por los Planes Parciales; tanto por ciento que, según la citada Ley del Suelo, debiera aumentar (art. 39-2) a tenor de lo establecido para las modificaciones tendentes a incrementar el volumen edificable de una zona.

La «Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios», situación actual y perspectivas

Frecuentemente, los municipios manifiestan sus quejas acerca de la escasez de recursos que poseen para abastecer las necesidades que les plantea su ordenación urbana.

No se pretende negar la parte de razón que les asiste, pero también es cierto que no todos los ayuntamientos que están obligados a ello se han preocupado de modo constante de incrementar su «Patrimonio Municipal del suelo» con las cantidades anuales presupuestarias que les fija la Ley. De esta manera, el «considerable refuerzo contra la especulación» que tal medida supone según el texto y el espíritu de la propia Ley, ha tenido nula o muy escasa repercusión en el mercado del suelo.

Las alteraciones que el «Plan General de Ordenación Urbana de Barcelona y su zona de influencia» ha venido experimentando, ponen de manifiesto, en la mayoría de los casos, hasta qué punto los ayuntamientos han sido pasivos y tolerantes (si no directamente responsables de las infracciones) con muchas actuaciones irregulares que se han producido en el seno de sus respectivos términos municipales. El habitual criterio mantenido por

las autoridades municipales comarcales, de potenciar el proceso de adquisición de zonas verdes mediante la concesión de aumentos de edificabilidad al margen del planeamiento, es una pauta que define el comportamiento de dichos organismos. Claro que, en última instancia, habían de incluirse también las responsabilidades que pudieran derivarse para la Comisión de Urbanismo y de Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, en su gestión de órgano regulador de las previsiones definidas en dicho Plan General de Ordenación.

En efecto, la Ley de 3 de diciembre de 1953 definía la creación de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios como órgano controlador del desarrollo de las previsiones del Plan Comarcal, y, posteriormente, como órgano competente para la realización de obras y servicios comunes de interés comarcal.

La historia de la Comisión de Urbanismo y de sus contradicciones, es, en cierto modo, la imagen ya que no la causa de las contradicciones político-económicas que se producen en la comarca, a través de las distintas y contradictorias actuaciones municipales.

La instrumentalización de la propia Comisión de Urbanismo, por mediación de municipios políticamente dominantes en la comarca (y de mayor representatividad en el seno de los órganos político-decisionarios de la propia Comisión), la escasez de medios económicos suficientes que permitan efectuar una adecuada labor de control sobre el crecimiento urbanístico comarcal y las frecuentemente poco justificadas decisiones políticas, apoyadas únicamente en intereses municipales, carentes de una mínima óptica de realidad comarcal, han creado un muro de incongruencias político-económico-administrativas, que hacen aparecer con frecuencia a la propia Comisión como el organismo responsable de los desacatos urbanísticos al Plan.

La otra vertiente de la actuación de la Comisión de Urbanismo consiste en la realización de los Servicios Comunes. En este campo de

actuación, y desprovista de otros condicionantes de tipo político-municipal, la Comisión ha realizado una positiva labor, dentro de sus limitados recursos económicos, cuya única contradicción han sido, quizá, su falta de programación, falta que hay que buscar en la inexistencia de un programa de actuación coherente en el propio Plan Comarcal y que, en algunos casos, ha transformado un interesante estudio sobre necesidades comarcales en «papel mojado», cuyo destino final será engrosar los archivos de la propia Comisión.

Entre otros, se podrían citar los estudios sobre necesidades en materia de vivienda, realizado por CINAM, cementerios, mataderos, etc.; estudios que finalizan en propuestas como el de Ordenación de Costas y el Plan Especial del Tibidabo, que persigue recuperar públicamente 5.000 Ha. de «parque urbano».

Estos y otros estudios enlazan con el estudio de la Revisión del Plan comarcal, actualmente en avanzado estado de realización y cuyos principales objetivos consisten en la previsión de los sistemas generales urbanos, principalmente espacios libres y sistemas viarios principales, junto con la normalización y racionalización de las condiciones de edificabilidad que han de destinarse a las diferentes áreas urbanas.

En cuanto a la realización de servicios comunes, la Comisión ha puesto en marcha una serie de plantas de interés comarcal para el tratamiento intermunicipal de los residuos domésticos y basuras, así como la redacción de una Ordenanza de protección contra incendios de zonas urbanas y locales especiales, y una Ordenanza unificadora de los servicios de auto-taxi para los municipios próximos a Barcelona.

Asimismo, la Comisión ha efectuado una labor de adquisición y preparación del suelo urbano, cuya proyección, a través de futuras ampliaciones presupuestarias, podrá llegar a constituir un elemento de apoyo en la lucha contra la especulación del suelo.

Como punto final del análisis efectuado sobre el funcionamiento de la C.U.B. y sus consecuencias, es oportuno citar el aumento presupuestario que el Estado, a través del «III Plan de Desarrollo Económico y Social», ha concedido a la C.U.B. para el próximo cuatrienio (1972-75). El citado aumento, que es del orden de un 200 %, está argumentado a través del siguiente párrafo del citado Plan de Desarrollo:

«La gran dinámica de la Comarca de Barcelona, aconseja dar prioridad absoluta a una política de adquisición de suelo, única forma de asegurar unos desarrollos mínimamente habitables.»

No obstante, la trascendencia que pueda tener esta importante ayuda económica en el futuro desarrollo de la Comisión de Urbanismo, como órgano de gestión y control del desarrollo urbanístico comarcal, está supeditada a una importante y necesaria reestructuración de la misma a nivel político-técnico que le permita actuar con eficacia sobre los problemas que genera el desarrollo urbano de Barcelona en sus ámbitos municipales, comarcal y metropolitano; sólo a través de esta importante reestructuración se puede pensar en una Comisión de Urbanismo que esté al servicio real de la comunidad comarcal, y no al de unos ciertos intereses municipalistas y privados.

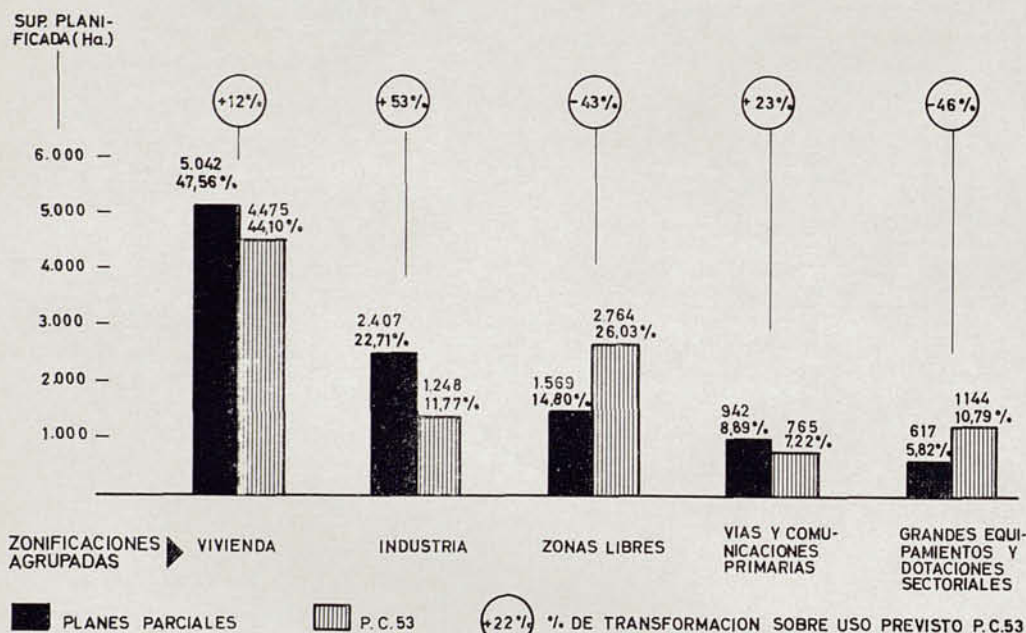


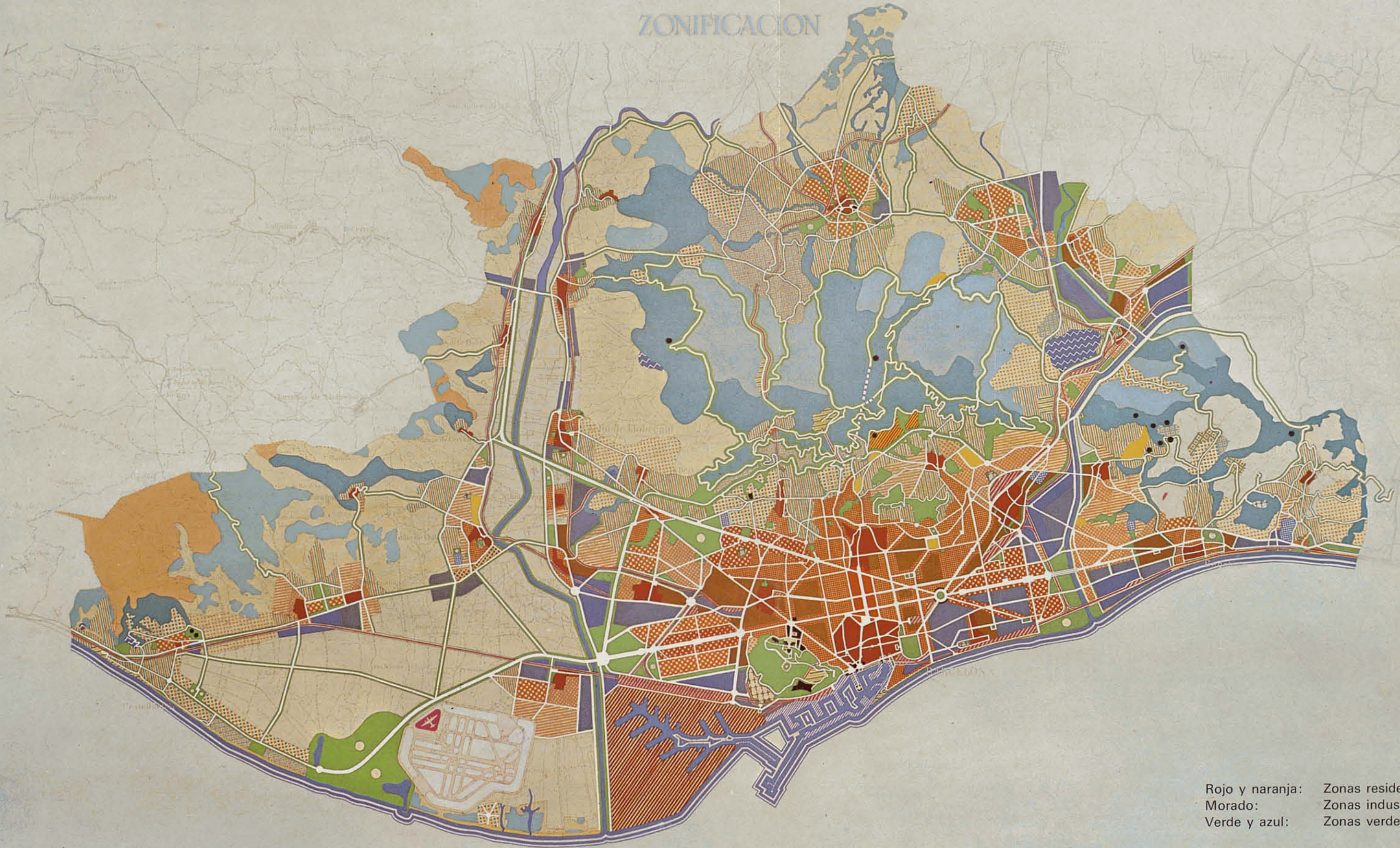
Gráfico 2. — Decenio 1960-1970: Comparación entre los usos del suelo aprobados por los planes parciales y los previstos en el P.G. 53.

Plan de ordenación de Barcelona
y su zona de influencia.
Zonificación.

← Desplegable

PLAN DE ORDENACION DE BARCELONA Y SV ZONA DE INFLUENCIA

ZONIFICACION

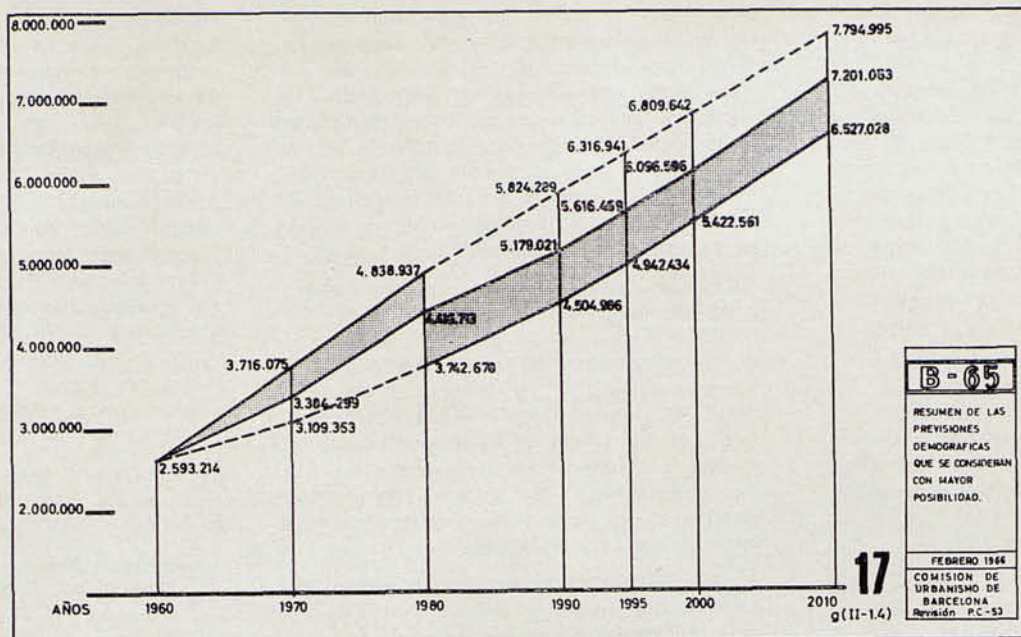


Rojo y naranja: Zonas residenciales
Morado: Zonas industriales
Verde y azul: Zonas verdes

El Plan Director parte de la detección de unos problemas a nivel físico, y en sus anunciados propositivos, se contienen programas referidos a una nueva escala administrativa que permita asegurar el equilibrio entre grupos en competencia en la toma de decisión. Este hipotético compromiso (conocido como el “órgano de gestión”), previo a la implementación del plan, lo ha convertido en abstracto respecto a sus instrumentos operativos e incapaz de soportar cualquier concreción posterior.

Los trabajos del plan director contienen la definición de un nuevo ámbito territorial y de una problemática específica. La propia inercia de su posición técnica innovadora le conduce a incorporar elementos externos a su campo. Así, la «declaración de principios y objetivos» pretende superar las lagunas sobre definición de metas a nivel geográfico más amplio, y de directrices de desarrollo social. Sus hipótesis se traducirán en propuestas espaciales de organización de servicios y sistemas de actividad, ambigüas en la medida que representan una proyección a largo plazo de tendencias históricas, ya contenidas en los mismos principios y objetivos. Al propio tiempo la propuesta a nivel físico se consolida más en la búsqueda de unos modelos teóricos de imagen futura, que en la definición y discusión de políticas de influencia en el desarrollo metropolitano, resultado de su exclusiva naturaleza técnica y de la inseguridad de un control viable y de una descentralización de los poderes de decisión.

El plan director representa una aportación teórica, desveladora de unos problemas de nueva escala y de características propias, en conflicto con las delimitaciones consideradas por la administración del urbanismo. Introduce así, la idea metropolitana de cuya validez y necesidad real son muestra los intentos posteriores en continuar su planeamiento (aún adulterado), su efecto-demostración a escala nacional; y ya más recientemente su integración en las bases del «desarrollo» como elemento que articula esta nueva dimensión del fenómeno urbano.



La metodología del Plan Director

1. Al hablar de la «metodología» del Plan Director, hay que hacer previamente, unas salvedades sobre el significado que el término pueda tener en este caso.

Porque si lo entendemos en su sentido estricto —como sistema de normas de procedimiento para la ejecución de un trabajo o la elaboración de un razonamiento, previamente establecidas, comprobadas por el uso y aceptadas de común acuerdo—, en tal sentido no habría de qué hablar.

Puesto que verdadera y propia «metodología», no la tuvo el plan Director.

Existía, en el origen de los trabajos de planeamiento, la idea general de lo que era un Area Metropolitana como definición de una determinada situación territorial.¹

Fenómeno territorial, mejor lo llamaríamos, por las intuiciones que, aunque vagas, ya aparecían sobre el carácter dinámico, procesual, de esta situación. Se tenía también la imagen, mucho más borrosa ésta, de lo que era un Plan Metropolitano (primeros esquemas del P.I.M. [1963], por ejemplo, o el del A.M. de Madrid [1962], aunque menos legitimado, o un Esquema Director (Schéma Directeur de la Région de Paris, 1964). Pero no se tenía idea de «cómo» se hacía un Plan Metropolitano, de cómo habría que comprender el fenómeno A.M. para hacerlo susceptible de manipulación, y sujeto a opciones de planeamiento.

La teoría urbanística era más bien pobre, también entonces, frente a los hechos con que se enfrentaba. Empezaba a asimilarse, a grandes rasgos, lo que suponía

la «estructura urbana» como lógica interna y directriz de la ciudad física, y las consecuencias polémicas de este concepto sobre el tipo de planeamiento, hasta entonces a escala municipal, por unidades cerradas y supuestamente autónomas, adivino o dictador unívoco del futuro. Pero, por contra, las ideas del planeamiento «abierto» y del «plan como proceso», difícilmente entendidas, tenderían a jugar un papel de insidiosos estímulos a la sofisticación, que las situaba más a menudo en el cuadro de los buenos deseos que en el arsenal de los instrumentos metodológicos.

2. Hay que hablar, pues, de metodología espontánea, como resultante sobre la marcha, de una ejecución consecutiva de trabajos parciales, que, poco a poco, generaron por sí mismos ciertas interdependencias y jerarquías, y que «a posteriori» podemos identificar como el método de elaboración del Plan. No es de extrañar, por tanto, que éste resultara muy lineal, deductivo, fundamentado en razonamientos genéricos o ideológicos, a menudo abstractos, abstractos incluso respecto a las mismas ideologías urbanísticas.

3. Eran tiempos, por cierto, en que se creía, a pie puntillas, en la colaboración interdisciplinar. A lo vivo. Juntando en una misma mesa, sin previo aviso ni preparación, a los representantes humanos de las distintas disciplinas, tantas como dimensiones se adivinan al problema.

Sin un previo plan, naturalmente, que ordenara y sincronizara su distinto peso, nivel y tiempo de incidencia; confiando en la genética explosiva que surgiría del psicodrama de la confrontación directa.

Hoy, después de tantas desilusiones pluridisciplinarias padecidas por todo el mundo sobre el noble intento de sintetizar las ciencias por reacción química de precipitación, no es difícil ver los equívocos de aquella visión de la

colaboración interprofesional, e incluso proponer alternativas.

En la elaboración del Plan Director, el entendimiento entre las diversas profesiones cristalizó, en su caso, por analogía de las técnicas de trabajo.

Los profesionales del lápiz (arquitectos) tenían su terreno (que no se limitaba necesariamente al diseño, pero que era sólo tangente a los demás): su terreno era lo que —se suponía— implicaba planos gráficos: forma urbana, standards, vivienda, estructura urbana incluso; su campo específico: la localización. El problema de los ingenieros, en cambio, era el de las reservas; su método la previsión («proyección») de necesidades futuras, exigencias técnicas de las infraestructuras, reservas de suelo. El tercer grupo era el de los economistas y sociólogos, aunados por una técnica común: la estadística; independientemente de su contenido, era el contacto con los datos numéricos y con las series temporales lo que constituía una razón de agrupamiento.

4. Así fue como este grupo (economistas y sociólogos) fueron encargados directamente de preparar la información urbanística para el Plan. Esto partía de un índice previo exhaustivo, totalmente ingenuo en su pretensión de totalidad (150 págs., unos 2.000 epígrafes) y planteado desde luego, sobre la ya tradicional base de entender la Información Urbanística como recopilación de datos sobre la ciudad y no de datos sobre el planeamiento de la ciudad. Este ingente catálogo de indicadores al pasar a ejecución tuvo que ser lógicamente reducido en aras de una cierta verosimilitud. Se pasó a un índice de Información de 12 capítulos y unos 1.000 epígrafes.

Todavía, sin embargo, no todo ese índice se llevó adelante. Algunos capítulos, por sus dificultades o importancia o por el interés de sus ejecutores, prevalecieron

sobre los demás. Así que, Demografía y Población, los difíciles intentos de un primer Censo de Empleo para toda el A.M., el Censo de Establecimientos Industriales y Terciarios, las encuestas de Equipamiento y Servicios, y los Déficit de Vivienda se llevaron la parte del león. Todos ellos, en general, sufrieron de las dificultades ofrecidas por la desértica penuria de la información previa sobre estos temas a escala metropolitana, que condujeron a un tratamiento estadístico necesariamente muy agregado y genérico.

Por otra parte, y como consecuencia lógica de su mismo planteamiento, la información recogida (publicada en impresionantes tomos) fue muy escasamente relevante para la elaboración del Plan. Queda, sin embargo, su innegable valor documental.

5. Aparte de los trabajos de información, que claramente se entendieron siempre como marginales (y sólo internalizados al equipo por valores de economía frente a su contratación comercial exterior), el trabajo de los equipos se organizó en Ponencias y Monografías. Las Ponencias eran grupos de 4 o 5 miembros, de los diversos equipos y colaboradores externos, que debían elaborar sus respectivas Monografías como contribución sectorial a la elaboración del Plan. Se formaron 13 ponencias.²

Su elección era ya, pues, una opción metodológica y técnica trascendente, por cuanto configuraba, de entrada, las áreas de trabajo fundamental, aunque el desarrollo mismo de los estudios llegó a enfatizar y engrandecer lógicamente algunas de ellas, mientras otras apenas si llegaron a constituirse para el redactado final de la Memoria.

En cambio, DEMOGRAFIA iba a tomar importancia enorme (incluyendo, no sólo el análisis de la población, y sus componentes naturales y migratorios, y las predicciones a corto y medio plazo, sino también estimaciones futuras y de población activa y de renta zonal y «per capita»). La monografía de STANDARDS recogió, genéricamente, toda la discusión de usos del suelo, crecimiento físico, de edificación y servicios, cuantificación funcional, y las ideas de estructura urbana a escala menor (discusión de las formas de crecimiento, tipos de la organización residencial, de la malla viaria, recopilación y contrastación internacional, etc.)

En cambio, las ideas de estructura territorial a escala urbana y metropolitana aparecieron en la monografía TERCIARIO, donde el análisis de los centros (a través de sus funciones comerciales, administrativas, burocráticas, de servicios, etc.) condujo a la consideración del sistema metropolitano como un todo interdependiente, y de ahí, al debate de las polaridades del Area y su relativa jerarquía. Esta Ponencia, una de las más sintéticas sin duda, destacó también por el valor innovador de su contenido: Introducción de los conceptos de «C.B.D.», «cuaternario», «terciario central», «terciario inducido», «centro direccional», «centro de recalificación», etc., hasta entonces extraños al análisis urbanístico nacional. Ideas todas ellas de marcado sabor funcionalista, que suponían, sin embargo una clara rotura con las categorías

biológico-organicistas («cuore», red arterial, núcleo exterior, unidad vecinal, etc.) de la tradición urbanística establecida, de igual modo que sus raíces ideológicas economicistas rompían con el comunitarismo a lo Mumford-Bardet-Olivetti. Dentro de esta línea destaca el trabajo de «Tipología de las poblaciones del Area Metropolitana», primer intento metodológico de interpretación de la estructura metropolitana del Area.

En cambio, otras Ponencias de reconocida prioridad convencional como la de INDUSTRIA o la de TRAFICO, no pasaron de la recopilación de recomendaciones internacionales, o del inventario de datos, sin llegar nunca a un análisis esclarecedor de la problemática real planteada y patente ni de la lógica de sus alternativas. Las restantes monografías terminaron, en general, en una mejor o peor exposición de necesidades.

6. Las Ponencias habían de constituir el eslabón básico en la elaboración del Plan. En realidad se veía poco claro cómo, desde su contenido de análisis y diagnóstico, se podría pasar a una opción territorial futura. ¿Cómo se generaban de ahí alternativas? ¿Con qué criterios se podrían valorar? En cuanto el Plan era normativo de comportamientos futuros, existió, por lo pronto, la irresistible tendencia a identificar la elaboración del Plan con la predicción del futuro. Muchas Ponencias siguieron esta óptica economicista, y se organizaron en términos de «descripción actual —previsión futura— dimensionado de necesidades». La descripción de la situación pedía en determinados campos la evaluación de los déficits existentes.

Estimadas las necesidades —programa, el traspaso del campo analítico al planeamiento— debía efectuarse por vía de dimensionado (cuantificación por STANDARDS) y de localización (asignación espacial). Es en estos pasos donde aparecían las «opciones» alternativas, las tendencias polémicas y los juicios de valor conflictivos. En cuanto la traslación de los análisis «neutrales» a hipótesis voluntarias, implicaban una serie de opciones ideológicas que se expresaron a través de las cuestiones de cuantificación y, sobre todo, de la organización espacial propuesta, y que plantearon los máximos desacuerdos.

Por ejemplo, admitir la comparación de STANDARDS internacionales de ocupación de suelo por usos, como norma de dimensionada, era una opción, fuertemente ideológica, que si bien era convencionalmente admitida en cuanto criterio de referencia, lo era menos en cuanto se intentaban especificar los «coeficientes de corrección» con que tales valores debían trasladarse al área barcelonesa. Y el dimensionado no era, en absoluto, asunto indiferente, sobre todo en cuanto que, a través de él, y de diferencias enormes en sus magnitudes, se condicionaba la validez de distintas hipótesis de organización territorial.

7. Pero las verdaderas dificultades para una objetividad compartida estaban, sobre todo, en la asignación de localizaciones.

Estas no podían valorarse, tanto por referencia al análisis empírico como en dependencia a un sistema de ideas

sobre la ciudad y el planeamiento, donde jugaban, implícita y explícitamente, las actitudes teóricas, e ideológicas de los distintos técnicos participantes. Al acuerdo sobre un sistema de prioridades para la ordenación territorial del Area, sobre los valores con que generar y elegir opciones alternativas, no pudo llegarse por consenso a nivel técnico sobre unos principios urbanísticos, y fue así como tuvo que buscarse, por vía documental y política, en un documento programático (la Declaración de Principios y Objetivos) que sirviera de patrón de referencia, frente al que contrastar la validez de las respectivas opciones y alternativas.

8. El método, pues, de elaboración del Plan, podría resumirse en sucesivas fases de

previsión (Ponencias) → dimensionado (Standards) → asignación espacial (Esquemas) → evaluación (Principios y Objetivos) → compromiso (Plan Director).

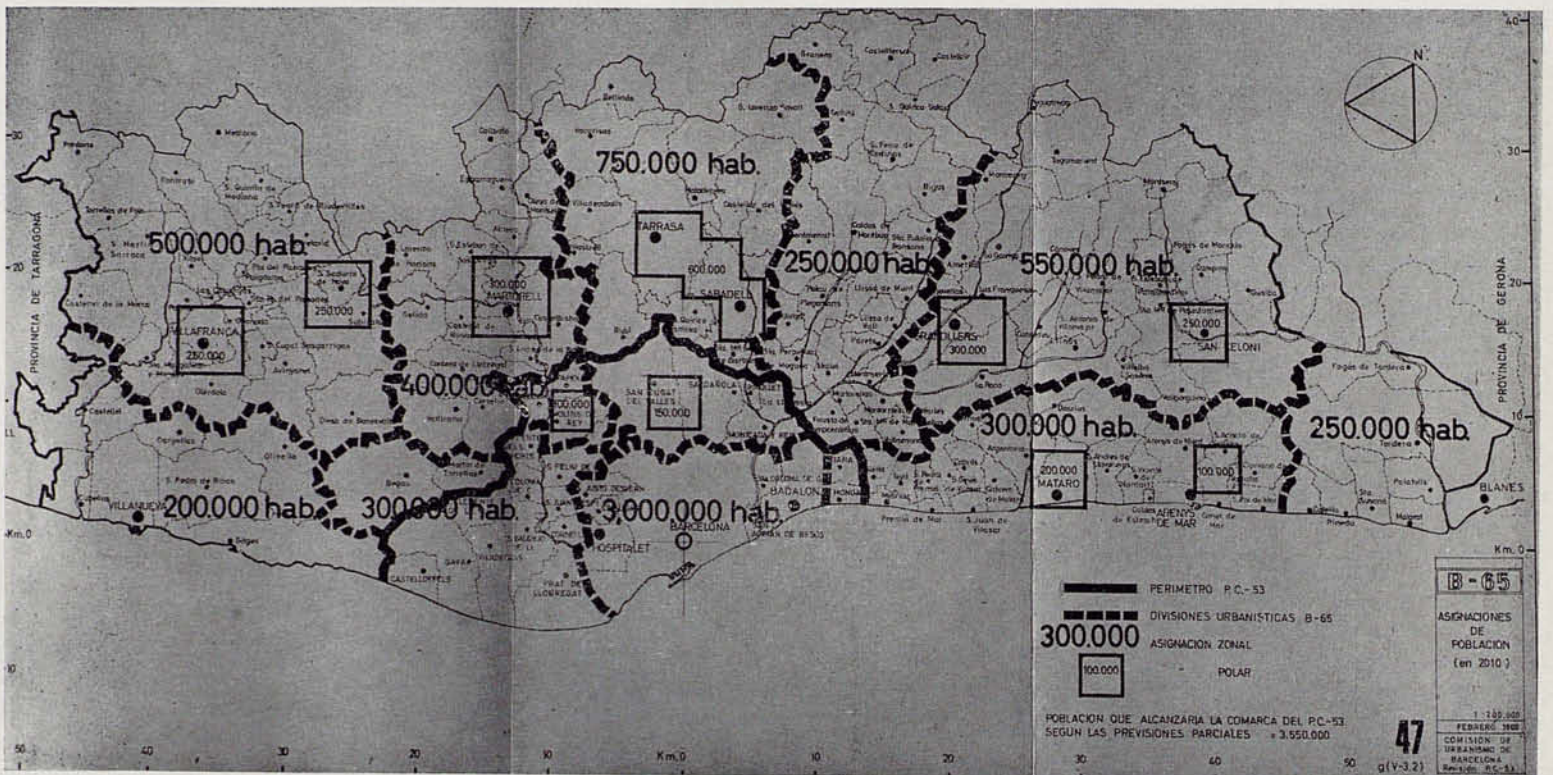
En cuanto tal, este método seguía una lógica típicamente sectorial, basada en la discusión temática por monografías, en la que las opciones de interdependencia entre los distintos problemas aparecían como resultado «a posteriori» de las discusiones parciales, faltando, a nivel metodológico, una vía de elaboración y debate de las relaciones territoriales generales, previa a la discusión de propuestas acabadas. En el capítulo siguiente se discuten los contenidos de esta elaboración y este debate que, cuando tuvo lugar, y aun siendo a menudo el más prioritario, discurrió sin un encuadre metodológico que permitiera su aprovechamiento riguroso.

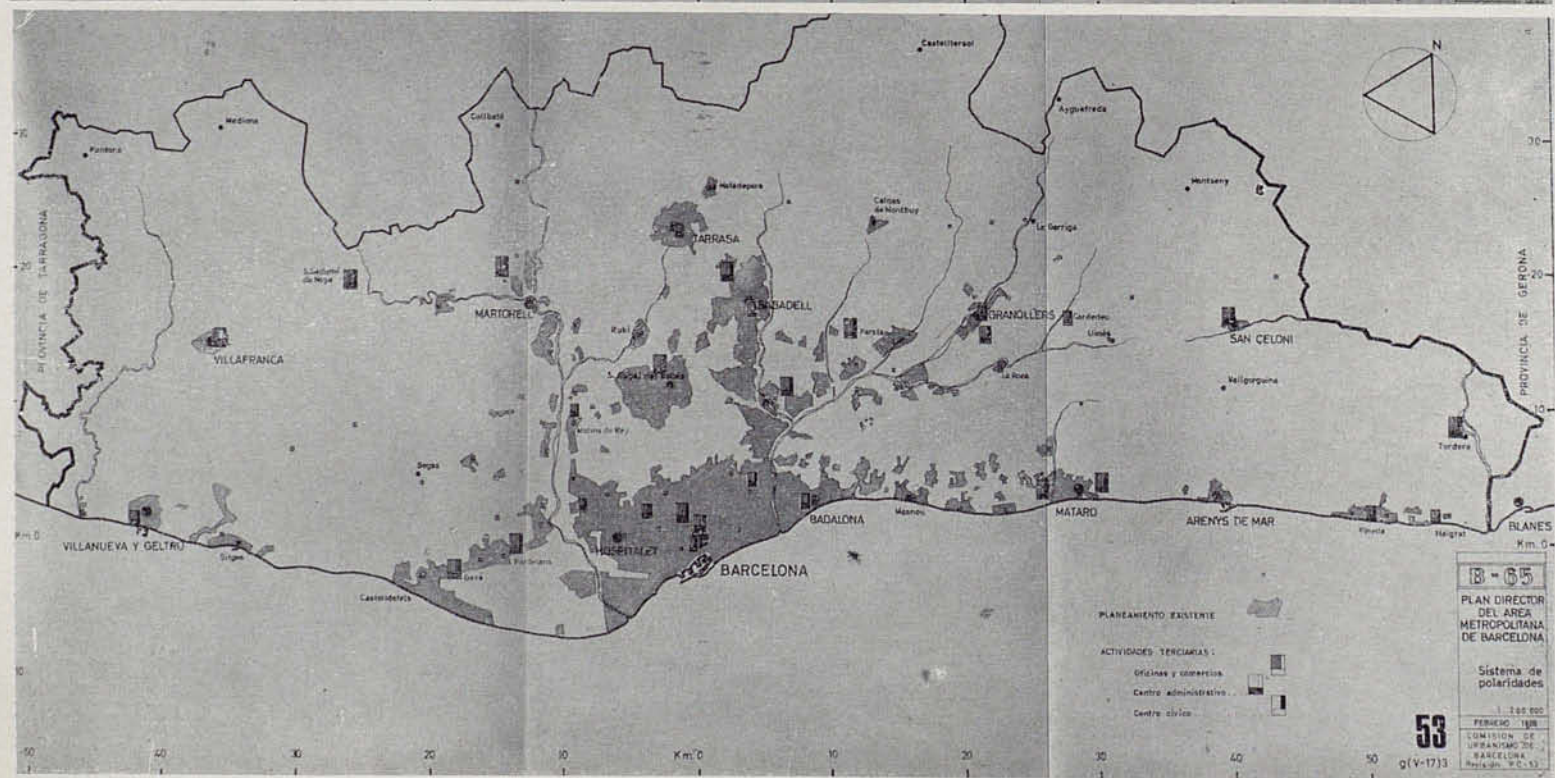
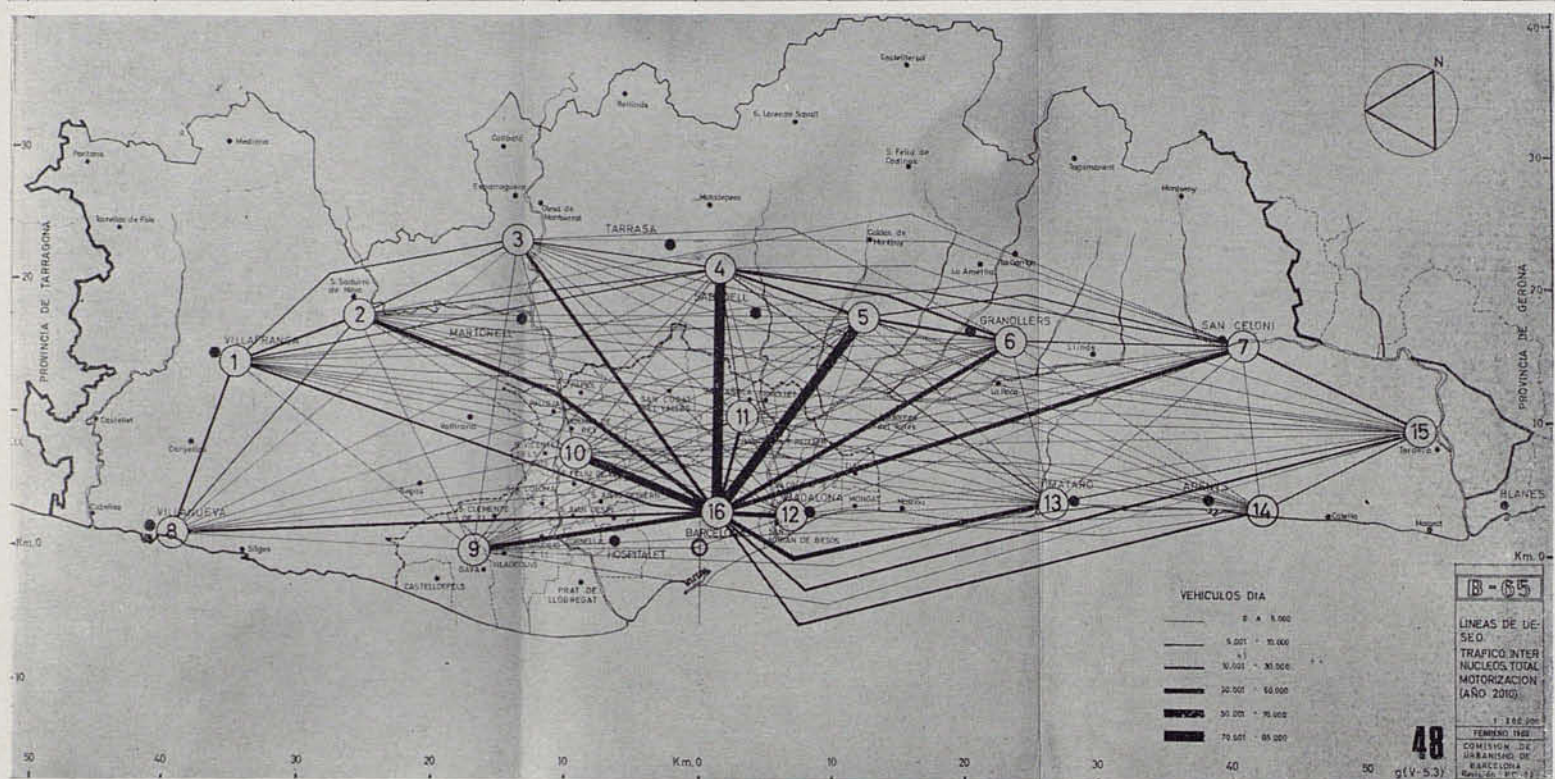
No es sorprendente, pues, que la evaluación de las distintas propuestas, y el compromiso final llegara por vías nebulosas. Primero, a través de enconados esfuerzos de auto-depuración de las propuestas, constriñéndose a una mutua convergencia idealizada. Después a través de inspiraciones desde las alturas políticas que sugerentemente señalaban líneas de fuerza privilegiadas. Finalmente, aceptando la incoherencia interna del Plan, la escisión entre su nivel programático (memorial) y su nivel normativo-indicativo (ordenación física), con lo cual se aceptaba fatalmente, ya desde entonces, su inoperancia.

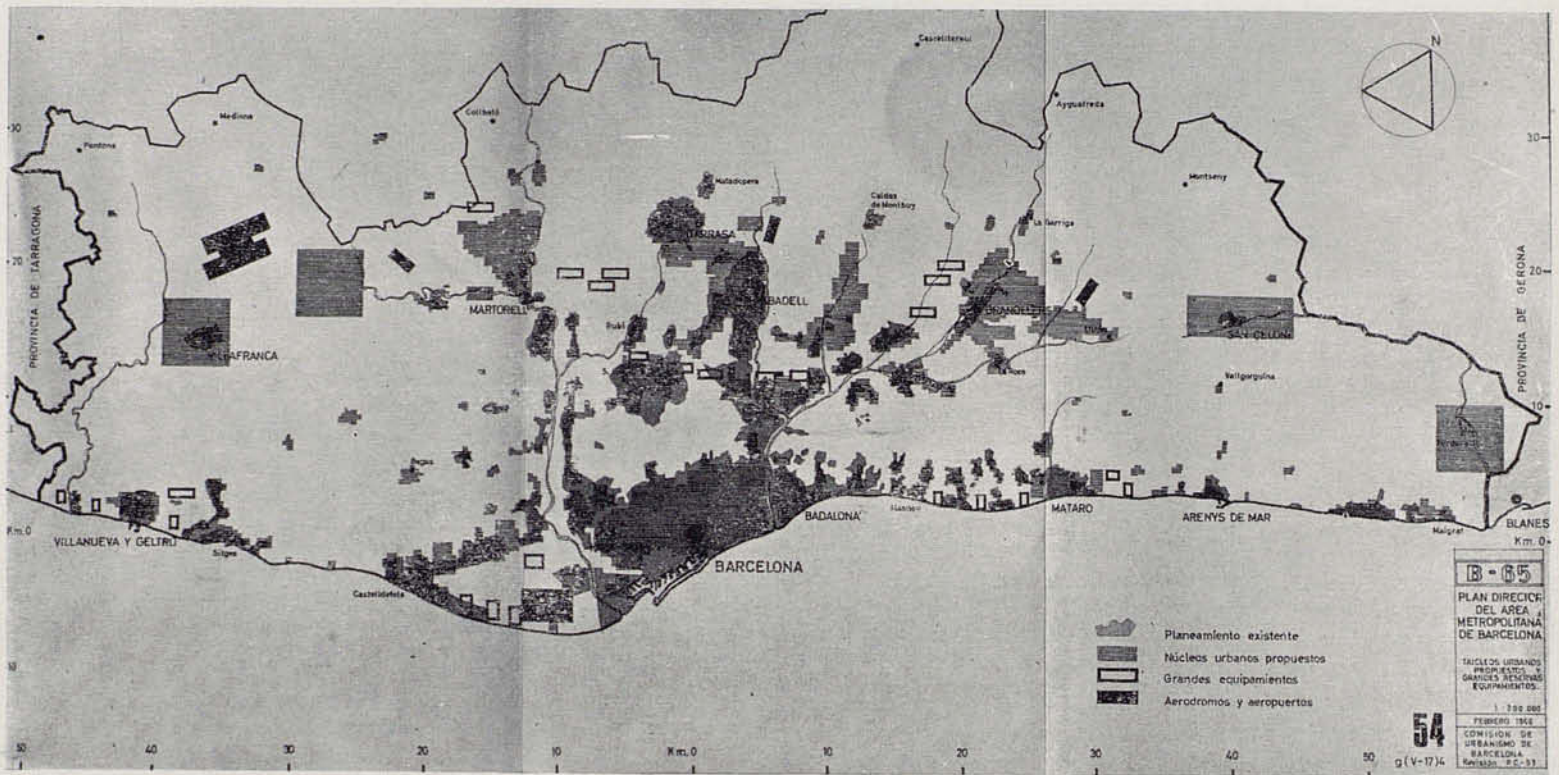
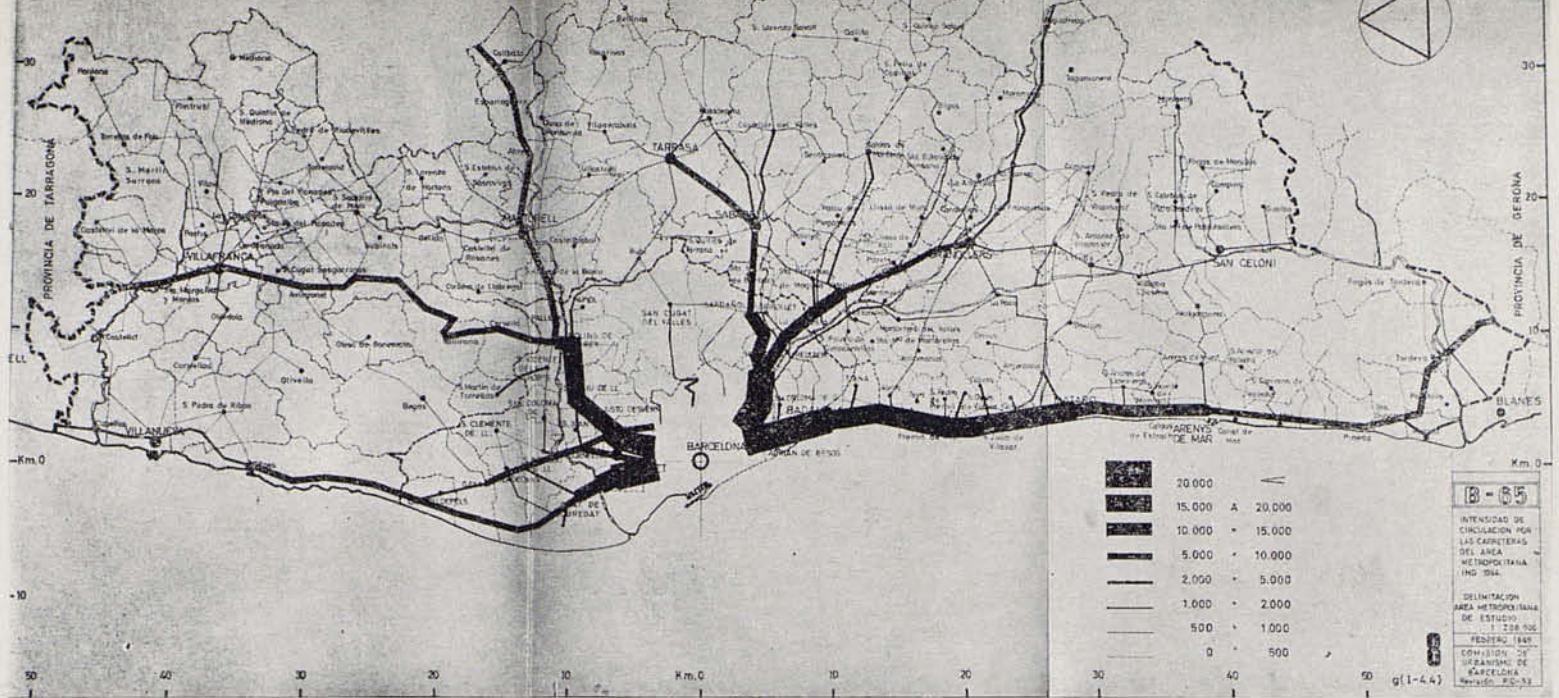
M. S. M.

1. Dos textos sintetizan la información: Acquarone: «Grandi città ed aree metropolitane in Italia». Universidad de Berkeley: «Áreas Metropolitanas en el mundo».

2. Los títulos salieron de un primer repaso, intuitivo, de los temas más relevantes, más problemáticos, o más identificables, intuitivamente enumerados sin mayores preocupaciones de rigor clasificatorio o taxonómico: «Geopolítica y Filosofía de la Revisión», «Demografía», «Estructura laboral presente y futura», «Sector Primario», «Sector Secundario», «Sector Terciario», «Transporte y Tráfico», «Fuentes de Energía y Redes de Servicio», «Vivienda», «Espacios libres y áreas de esparcimiento», «Gobierno, gestión y financiación», «Sociología» y «Zonificación y normativa».









Las propuestas del Plan Director

La idea de descongestión.

La Revisión del Plan Comarcal vivió con la idea predominante de planear la descongestión de Barcelona. Este «leit motiv», alentó el origen y toda su ejecutiva como un objetivo obvio e indiscutible. (Es significativo que, cuando tras la redacción de los documentos finales, fue denegada su aprobación política como Plan Director del Área Metropolitana, se consintió, sin embargo, su consulta restringida cambiando su título al de «Estudio de Descongestión» de Barcelona). Sin embargo, nunca se llegó a una cierta precisación del mismo que permitiera verdaderamente tomarlo como criterio rector de opciones de planeamiento. La naturaleza de la congestión que quería combatirse aparece algunas veces identificada con los fantasmas de la densificación (estudios de ocupación de suelo, de expectativas y ordenanzas en Barcelona-ciudad, y de zonificación en los municipios del Área) o con la imagen morfológica del crecimiento en mancha de aceite (emotivamente aceptada como la encarnación más completa de todos los males urbanísticos). A veces también asomaba la óptica de la congestión del tráfico.

Faltada de una más rigurosa definición, la idea de descongestión iba camino de convertirse en un tópico, abrigo de numerosas ambigüedades y contradicciones. Por ejemplo, por esta idea se defendía una política de asentamiento de la nueva industria, y de los traslados de la antigua, a las zonas libres del Vallés, el Panadés, o incluso del Tordera. El distanciamiento de las zonas industriales era la opción clave para

provocar, se opinaba, una descongestión residencial coherente. En consecuencia, se hablaba de los problemas creados por el auge demográfico y las fabulosas cifras de migración y crecimiento proyectados. Pero, junto a ello, se insistía en reclamar para Barcelona centrales petroquímicas y refinerías, mientras se ocupaba la zona Franca con alta densidad de empleo por m.²

En el fondo las mayores contradicciones nacían de una confusa incompresión de las relaciones económicas del empleo en el área metropolitana, y de sus consecuencias sobre la localización espacial del crecimiento urbano. Estaba clara, intuitiva y razonadamente, la idea del crecimiento económico del área como objetivo sostenido a través de la potenciación territorial de oportunidades de asentamiento de puestos de trabajo, en los sectores productivos progresivos. Pero, si en una primera instancia esta visión llevaba a exigir nuevos recursos de suelo, y por tanto desconcentración locacional para compensar el agotamiento de áreas industriales centrales, en un análisis más profundo del sistema económico barcelonés volvían a aparecer criterios de economías externas, de competitividad regional (o zonal), y de rentabilidad financiera (aparte de las institucionales y administrativas) que insistían en los valores de la concentración y en el reforzamiento económico-productivo de la capital

Frente a este análisis, chocaba subterráneamente una arraigada visión física del problema, la idea del crecimiento urbano como actuación urbanística periférica, del urbanismo de «realizaciones», apareciendo como el mayor portavoz de la descongestión. Las operaciones masivas que la Gerencia de Urbanización del Ministerio decía, desde años atrás, querer hacer en Barcelona, así como el expansionismo territorial de Barcelona-ciudad, se veían conducidos a una política de ampliación óptica en busca de suelo, utilizando los telescopios administrativos

de la Carta Municipal, o de la Gerencia de Urbanización, que evidenciaban, en sus vicios de origen, las ambigüedades de la pretendida descongestión. Así el salto del Tibidabo, la ordenación del hinterland post-litoral, se entendía a la postre más como expansión periférica (¿suburbial?) de la ciudad central colmatada, que como desarrollo endógeno del propio territorio en estudio.

Ansia de ampliación espacial, pues, de cariz colonizador (¿colonialista?) de la metrópoli sobre su hinterland, y por tanto, centralizador en el fondo contra su primera apariencia. Diagnóstico de congestión central que choca con los criterios de eficiencia económica. Eficiencia económica que exige la expatriación de la industria y la residencia obrera. Otra vez más, la clásica contradicción de la ciudad burguesa que expulsa territorialmente aquello que económicamente le soporta. ¿Hasta qué límites la presión segregadora (explotadora de plusvalías) puede forzar esta disfuncionalidad? ¿En qué condiciones la desconcentración especial apoya o debilita la concentración económica?

La localización del terciario.

Donde más claro aparece el conflicto es en la discusión de las localizaciones terciarias y direccionales. La congestión (obsolescencia) del casco antiguo, y la terciarización (remodelación) en curso del Ensanche, plantearon el tema del asentamiento del terciario. Partiendo, también aquí, de la tradicional clasificación económica de actividad por sectores (primario, secundario, terciario) se aceptó ésta como definidora de los grandes temas de localización. Sin entrar aquí en la crítica de este típico simplismo (mientras el sector secundario puede efectivamente corresponder al grupo urbanístico unitario y definido de los asentamientos industriales, el sector terciario engloba, en cambio, tipologías y funciones urbanas de extrema complejidad y en absoluto uniformes), la virtud que, no

obstante, tuvo el estudio del terciario fue la de plantear, a través de sus alternativas de localización y de tratamiento, las relaciones más generales de estructura territorial, y ello de una forma relativamente ordenada.

Por un lado, la interdependencia del terciario respecto a las demás actividades llevaba, naturalmente, a una idea comprensiva del mismo y de sus factores de localización. Por otro lado, el análisis de su distribución interna, de sus diversos componentes (desde las funciones propiamente direccionales, al comercio, a los servicios públicos o personales, a la administración, las finanzas o el transporte), demostraba la insuficiencia del concepto de localización terciaria como equipamiento, apegado por escalones sucesivos de dotación, y sirviendo a ámbitos jerárquicamente superpuestos. Sobre todo ello, además, había grandes incógnitas de tamaño, de dimensionado bruto del sector que obligaban asimismo a insistir en la visión cualitativa del asentamiento terciario con la centralidad, de la red de comunicaciones y de la pirámide de precios del suelo.

Por ello representar la distribución territorial del terciario era plantear en embrión el modelo mismo de toda la estructura metropolitana. Y por ello las propuestas respectivas ponen de manifiesto las dos grandes líneas teórico-ideológicas presentes y en conflicto en el Esquema Director.

La interpretación del plan metropolitano como un tema de «*städtebau*», de ordenación de trazados y de actuaciones (siempre parciales pero con imagen de universalidad), frente a la idea de estructura urbana y territorial como sistema dinámico, múltiple y continuo (planeamiento como proceso). Frente a los modelos arquitectónico-operativos («*new-towns*», «grandes equipamientos», etc.), los modelos estructurales («ciudad-territorio», «recalificación», etc.). Frente al futurismo del 2010 y de las grandes proyecciones, la programación circumspecta del horizonte próximo.

Propuestas alternativas.

Arquitectos profesionales, ingenieros y políticos tienden a pensar en los primeros términos. Las publicitarias propuestas de I.A.A. de un París-Paralélel, y la más reciente (y precisa) experiencia de Candilis en Toulouse-le-Mirail pesaron fuertemente en Poulouise. Una imagen de ciudad-paralela (en el Prat, en el Vallés) podía resultar un canto de sirena a la libertad de trazado y a la brillantez propagandística, que los actuales émulo de Cerdá sintonizaran especialmente (también con sus adeptos entre los altos círculos del Ministerio central). Al hacerse más concreta, esta imagen pudo transformarse, de la mano de Buchanan y de Hugh Wilson (*), en malla de «*new old towns*» sobre el corredor Tordera-Vallés-Panadés, y en cristalización central de un núcleo predominante «albergue de las funciones y servicios metropolitanos», emplazado en posición baricéntrica.

Porque la traslación directa a una imagen urbana física de un concepto ya de por sí rígido, esquemático y jerarquizado de las

funciones centrales (terciarias y «cuaternarias») iba acompañada de la necesaria dosis de simplismo ideológico y retórico como para hacerla auto-realizadora (Centro Direccional del A.M. en San Cugat-Sardanyola).

Aunque apoyando sobre las impresiones de congestión del Ensanche, de su inadecuación tipológica al uso terciario (!), en los altos costes de remodelación, etc., la tesis del (Terciario Central) re-concentrado era en el fondo una exigencia lógica de una visión de la ciudad unidimensional y desagregativa («funcionalista ingenua» diría Rossi), y de su método de planeamiento derivado, que no tiene otro mecanismo de integración de sus variables que la jerarquía escalar unívoca. El cuerpo metropolitano, formado por repetición de elementos iguales y consistentes en sí mismos («*new towns*» o viejos núcleos «congelados») necesita un «*cuore*», un órgano distinto y superior; para que los iguales formen un todo hace falta un superior. Por desgracia en el Esquema finalmente aprobado, es esta idea del Centro Direccional metropolitano la que destaca, y no en cambio el análisis previo de ordenación de la armadura urbana general, de mucho mayor interés teórico y normativo. La discusión de las características tipológicas y dimensionales de la malla infraestructural y viaria, los tamaños óptimos de población y densidad, la «mezcla» de usos y actividades, etc., que estaban a la base de la propuesta del rosario lineal de nuevas y viejas ciudades, se perdió en el compromiso final, restando, a cambio, tan sólo anécdotas consolidadas (las «grandes actuaciones» como Riera de Caldas, o los «grandes equipamientos» como el Centro de San Cugat-Sardanyola).

El modelo estructural de ciudad-territorio, en cambio, insiste sobre todo en la descentralización terciaria. En vez de una desconcentración re-concentrada en nuevo super-centro, se busca primordialmente un potenciamiento de los polos secundarios del sistema metropolitano (Sabadell-Tarrasa, Mataró, Granollers, Martorell, Vilafranca, etc.) precisamente a través de la retención local de niveles superiores de actividades direccionales y terciarias.

Coherentemente con la naturaleza misma del fenómeno urbano barcelonés, y con el tipo de proceso de planeamiento y de gestión que se intentaba lanzar, proponía una distribución de la actividad terciaria por toda el área según un sistema de centros y subcentros, especializados e interdependientes, ubicados en función de la población y de las infraestructuras.

Algunos de estos centros —los principales— tendrían un carácter directamente propulsor y económico (núcleos de concentración terciaria en los grandes aglomerados de población); otros, una especialización característica (transporte, comercio, Administración, etc.); otros, por fin, tendrían una función específica de «centros de recalificación», orientados a provocar, a través de su aportación de servicios, empleo terciario, y cualificación ambiental, una reestructuración y mejora de zonas suburbanas degradadas o sub-equipadas. Esta política de recalificación, de cuño y experiencia francesa, se convertía por su magnitud y trascendencia en una de las opciones fundamentales y prioritarias

del plan, visto desde la perspectiva y objetivos de la ciudad-territorio como modelo.

Por otra parte, las ideas más generales de ciudad-región, como organización estructurada y abierta de las infraestructuras sobre el territorio aparecieron a un nivel tan doctrinal y genérico que difícilmente podrían constituir objeto de propuesta o siquiera de polémica. Basadas principalmente en las tesis del celebre Seminario de Stressa (*), y más concretamente en algunos de los estudios del P.I.M., su formulación tenía incidencia operativa casi solamente al nivel metodológico y de programación del futuro proceso de desarrollo del plan. La organización comarcal, por ejemplo, y su relación con el Esquema Director, la gestión de las infraestructuras, el sistema de áreas verdes y espacios libres metropolitanos son temas que directamente se derivaban de aquel planteamiento y que, sin embargo, llegaron a un desarrollo a penas incipiente. Y sin embargo, son los que, de modo inmediato, podían haber constituido la traducción operativa del modelo de ciudad-territorio al nivel de planeamiento de un Esquema Director metropolitano.

Esta claro que, por encima de las propuestas que con uno u otro origen aparecen en el Esquema Director, la más importante, y la que le da un sentido trascendente dentro de la moderna historia urbanística española es la propiciación para el A.M.B. de lmodelo de ciudad-territorio.

Por obvio que parezca «a posteriori», el acierto y la valentía conceptual de plantear esta hipótesis —aún a niveles de generalidad delicuescentes y con total insuficiencia de instrumentos de desarrollo— representa la apertura de una interpretación del hecho metropolitano y de un modo de entender su planificación cuya gran riqueza de contenidos a penas han empezado a aprovecharse. Son fáciles, y ciertas, las críticas, también «a posteriori», sobre la imprecisión y antigüedad operativa, sobre la falta de mecanismos de planeamiento ejecutivo posterior, etc. Pero estas críticas sólo pueden atribuirse a la propuesta de ciudad-territorio como tal, en la medida en que se juega con la ignorancia de su significado.

Porque en cuanto inseparable de una institucionalización político-administrativa coherente con la hipótesis territorial adoptada, en cuanto exigencia de instrumentos de financiación y finalidad y control específicos, la opción teórica propuso su lógico y necesario camino de implementación. La decapitación forzada de la idea (censura de los aspectos de gestión en los «Principios» y en el plan) es la que convirtió en artificial un producto cuya coherencia natural con la región urbana planeada y con un modo competente de tratarla resulta indiscutible.

M. S. M.

(*) Holin Buchanan: «Traffic in Towns», Report. Hugh Wilson: «Hook: The Planning of a New Town», HMSO.

(*) Seminario de Stressa: «Atti del convegno "La città-regione"», ILSES 1963, Milano».



DECLARACION DE PRINCIPIOS Y OBJETIVOS PARA EL NUEVO PLAN DEL TERRITORIO METROPOLITANO DE BARCELONA

(del Plan Director del Area Metropolitana de Barcelona - Memoria. Tomo I. Enero 1966).

Este documento, aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo y por la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios, el 29 de mayo de 1965, es la piedra de toque fundamental para el Plan Director. La adopción del mismo por los «políticos» significó para los técnicos una esperanzadora (y utópica) comunidad de intereses con los «clientes» del encargo. La experiencia ha demostrado lo lejos que se está de todo esto, y cómo la Declaración de Principios sólo se queda en eso, en declaración de principios.

2.1. Principios que se traducen en objetivos finales

1.º Consegir el máximo bienestar económico de todos en lo colectivo, mediante
a) la organización de la actividad productiva para potenciar su rendimiento, y, en último término, lograr la mejora de las rentas individuales y sociales; y
b) el funcionamiento eficaz del territorio como unidad de residencia y de trabajo, de consumo y de servicios.

2.º Facilitar, como complemento del bienestar económico, la intensificación del nivel cultural, el uso del tiempo libre y el contacto con la Naturaleza, en lo colectivo, a través de una estructuración urbana adecuada.

3.º Hacer efectivas, a través del Plan, las potencialidades del Urbanismo como instrumento para la redistribución social, la mejora del bienestar y el refuerzo de la cultura.

4.º Dotar al Plan de un profundo sentido social, mediante
a) La supeditación de los intereses particulares al bien común expresado en las directrices del Plan; pero con total apoyo a las iniciativas privadas en cuanto se adecúen al mismo.
b) El respeto a la libertad creadora de la Comunidad afectada, de modo que el Plan, condicionado a las realidades del momento, se adecúe a las perspectivas del futuro.

5.º Integrar a los inmigrantes en los sistemas de valores y formas de vida urbana; y adoptar las medidas de todo orden que velen por una ocupación del espacio capaz de desarrollar al máximo tal integración.

6.º Mantener el carácter representativo del conjunto urbano de Barcelona, y su función política, histórica, económica y cultural, lo mismo en el ámbito regional que en el nacional y europeo.

2.2. Limitaciones que condicionan los objetivos finales

El campo potencial, y, por lo tanto, relevante, de los objetivos finales que acaban de afirmarse, no es ilimitado. Conviene declarar también las limitaciones admitidas para, de este modo, ajustar a un sano realismo los instrumentos que deberán elegirse para tender a los fines antedichos.

1.ª Las realidades físicas existentes, no sólo las naturales del territorio, sino también las infraestructuras ya realizadas o programadas, en cuanto se trate de conjuntos o sistemas generales.

2.ª La sujeción sucesiva a un marco regional, nacional y europeo, con las específicas condiciones que cada uno aporta.

3.ª La sujeción a un marco institucional vigente: Estado, Provincia, Municipio.

4.ª La necesaria minimización, dentro de los óptimos niveles urbanísticos permitidos por la evolución de las rentas:
a) de los costes de asentamiento (inversión) por habitante,
b) de los costes de funcionamiento (servicios públicos) por habitante, y
c) de los costes sociales (fatiga, inseguridad, etc.).

5.ª El respeto a una óptica general de encuadre prospectivo para los próximos cincuenta años. Estas limitaciones no se consideran absolutas e inmutables, pero sí muy condicionantes.

2.3. Objetivos que constituyen una elección instrumental y urbanística

1.º Plena aceptación del concepto Ciudad (como lugar definido por variedad de componentes y densidad de relaciones entre ellos), con la única limitación en este empeño de evitar las deseconomías que se derivan del tamaño inadecuado de sus elementos.

2.º Voluntad de conseguir la homogeneidad de niveles urbanos deseables de todas las partes del territorio y en cada momento, conscientes de la limitación que prescribe la real desigualdad en los puntos de partida.

3.º Voluntad de descongestión residencial, industrial y terciaria, para tender a un policentrismo, única garantía de homogeneidad.

4.º Plena aceptación del concepto Plan como hipótesis operativa por un tiempo teóricamente ilimitado, iniciada con una planificación a corto plazo (no más de quince años), pero continuada mediante un organismo complejo (político, técnico, administrativo y de estudios) que asegure en todo momento la vigencia y actualidad de sus previsiones.

5.º Reconocimiento de la imprescindible coordinación entre la planificación resultante y otras de ámbito regional y nacional, que aseguran, mediante la existencia de unos polos exteriores, el mantenimiento del Plan en las dimensiones de lo posible y eficaz, y tiendan directamente a la extensión de sus beneficios en ámbitos análogos.

6.º Considerar la persistencia de centros urbanos existentes, algunos ya absorbidos por la ciudad compacta, dentro del conjunto territorial de la ciudad discontinua.

7.º Establecer un tejido de infraestructuras de todo orden, extendido de manera homogeneidad de niveles urbanísticos con la necesaria anticipación.

8.º Promover la asociación, en sus distintas formas, de grupos urbanos de variadas magnitudes, para dotar al sistema de la necesaria polaridad.

9.º Tender al máximo equilibrio cualitativo entre todos los conjuntos urbanos, para que quede asegurada la preconizada homogeneidad de niveles urbanísticos con adecuada calidad de los sectores residenciales, industriales y terciarios, y la autosuficiencia en la ecuación trabajo-residencia.

10.º Correlativa tendencia a conseguir una trama muy evolucionada de comunicaciones y transportes públicos como base fundamental para facilitar las opciones y la movilidad, y asegurar, también por este camino, la homogeneidad urbana.

11.º Proporcionar los suficientes espacios libres y de esparcimiento para atender las necesidades recreativas y turísticas y de contacto con la Naturaleza, con el fin de conseguir un uso adecuado del tiempo libre.

2.4. Necesidades para una gestión eficaz

Finalmente, agotada ya la esfera de lo instrumental que coincide con el campo de la pura planificación urbanística, se advierte la necesidad de un órgano de gestión eficaz, respaldado por un adecuado marco jurídico y financiero, capaz de velar e impulsar la ejecución del Plan.



COMISION DE URBANISMO DE BARCELONA : COMISION TECNICA PARA LA REVISION DEL PLAN COMARCAL DE 1953 : ESCALA 1:100.000 : BARCELONA ENERO 1966

Plan Director del Area Metropolitana de BARCELONA

El papel de los técnicos en el Area destaca como peculiaridad importante. En parte, el propio caracter teórico del proceso ha sido causa y efecto de su protagonismo.

El concepto mismo del área, su ámbito, su organización y su normativa son, hoy por hoy, puras elaboraciones técnicas. Fruto de los técnicos también, en buena parte, es el efecto de difusión pública, de sensibilización y de polémica surgido alrededor del área metropolitana y que es, seguramente, uno de sus logros más positivos. Como también son de los técnicos las imprecisiones evasivas, a medio camino entre el voluntarismo y la incompetencia, de buena parte de los trabajos.

Pero la notable autonomía del discurso técnico en este proceso, no se explica por un supuesto paternalismo liberal de la administración encargante, ni tampoco por una utópica independencia respecto a las determinaciones del contexto, sino por la ausencia general de criterios, que comportaba la perplejidad inicial ante el fenómeno.

Ha sido después de los seis años de estudios y presiones cuando han empezado a dibujarse el verdadero sentido y los diversos valores e intereses que el plan del Area Metropolitana podía comportar. Ha sido a lo largo de esta práctica técnica como se han ido desvelando las verdaderas opciones que el problema contenía, y como, en consecuencia, han ido cerrando filas las diversas fuerzas interesadas. Que los intereses dominantes intenten entonces pilotar el proceso no es sino normal. Como es predecible que lo consigan en su mayor parte. Pero ello, no obstante una vez ha sobrevenido una aclaración la problema, una aclaración que es en sí misma progresiva en cuanto igualmente define y polariza las posiciones contrarias.

Es solamente «a posteriori» de esta clarificación cuando los intentos de instrumentación aparecen, o cuando puede hablarse del planeamiento como «cortina de humo» o de los técnicos como «trovadores engañados». Por esto, en sí misma, hay que valorar la experiencia técnica del plan del área metropolitana como una experiencia positiva y justa, en cuanto práctica que construye un conocimiento histórico, y que dura hasta que clarifica.

Valoración positiva del proceso técnico en su conjunto, que no es lo mismo que la actuación específica de los técnicos participantes, ni menos que la de cada uno de los técnicos en concreto. De hecho, por ejemplo, el error (o la fatuidad inconsciente) de los técnicos al aceptar la inflación de responsabilidades directivas y de coordinación, producidas tras la proliferación del plan director en múltiples equipos, fue seguramente una causa principal de sus problemas.

Y así, también, la crisis a que conduce la progresiva clarificación, es para unos crisis, mientras para otros es confirmación y consolidación. Porque de la crisis no sólo nace la polémica, sino también un nuevo status profesional acrítico. Los nuevos grandes encargos, la aparición de especialistas neutros (en modelística, en tráfico, en normativa) son la expresión de cómo el compromiso de los técnicos se independiza ¿traicionándola? a la función desveladora y no comercializable del conocimiento técnico.

Nuevas modalidades de intervención: el caso del Maresme

Manuel Torres Capell

La comarca lineal del Maresme tiene una estructura orográfica que desde hace siglos ha favorecido el poblamiento. Las primeras y suaves elevaciones de la cordillera costera han resultado extraordinariamente aptas para el asentamiento de la población.

Dicha estructura orográfica, conjuntamente con la presencia de buenas playas, la indudable calidad del paisaje de la cordillera litoral, el agradable clima, y la facilidad de comunicaciones, motivó que, ya desde principios de siglo, las clases más acomodadas de Barcelona eligieran esta comarca para establecer centros de veraneo que se apoyaban en la estructura urbana de los pequeños núcleos agrícolas existentes.

Sólo algunos centros urbanos: Canet, Calella, Arenys, Malgrat, etc., aparte de la capital Mataró, adquirieron cierta tradición industrial, lo cual les diferenció de las restantes poblaciones de la comarca cuyas actividades principales fueron siempre la agricultura y la pesca.

En la postguerra, las principales poblaciones industriales de la comarca absorbieron buena parte de la inmigración que se volcó sobre la provincia de Barcelona, y aumentaron considerablemente de población. Los asentamientos de esta nueva población se realizaron siguiendo la misma lógica que los de las restantes poblaciones del Área Metropolitana de Barcelona, y así aparecieron extensos barrios degradados o suburbios, que, aún hoy,

ocupan un considerable porcentaje del suelo urbanizado de la comarca. Ello difícilmente hubiera podido suceder de otra forma, dada la gran penuria de recursos económicos de las administraciones locales del Maresme, que no tenían por qué escapar a la situación de la mayoría de los municipios españoles.

A este fenómeno de la inmigración se ha sumado en los últimos años el «boom» del veraneo barcelonés y el turismo extranjero, que han provocado la creación de extensas áreas de viviendas de temporada en las faldas de las montañas, y de bloques de hoteles y apartamentos en algunas de las poblaciones costeras, como Calella y Pineda.

Estos dos fenómenos, en cierto modo externos a la dinámica comarcal, han roto el antiguo equilibrio del poblamiento, y hoy día amenazan con degradar la totalidad del territorio del Maresme. Actualmente, los antiguos núcleos urbanos y los ensanches obreros que datan de los primeros años de la revolución industrial, y que siempre mantuvieron cierto equilibrio y coherencia formal, se ven desbordados por la indiscriminada aparición de tejidos suburbanos (que albergan obreros industriales, y también obreros de la construcción, atraídos por el mismo «boom» de la segunda residencia y el turismo) y áreas de viviendas unifamiliares y bloques de apartamentos que se extienden, al margen de toda planificación urbanística,¹ dando lugar a grandes déficits de urbanización internos y aumentando el ya considerable déficit de los antiguos núcleos urbanos.

Pero sería absurdo pensar que esta situación se deba totalmente a fenómenos externos a la comarca, y que las debilidades de su estructura económica no incidan también en los hechos que hoy están ocurriendo.

Indudablemente, la crisis que sufre la agricultura del Maresme no es ajena a la búsqueda de una nueva rentabilidad del suelo basada en las expectativas de urbanización. La agricultura del Maresme necesita una rápida reestructuración, la cual, si bien en un principio se concretó en el abandono de los cultivos de secano², en la actualidad precisa

una mayor especialización en productos que puedan tener una alta cotización en el mercado (tal es el caso de las flores y los productos de fuera de temporada), ya que la orografía no permite el cultivo extensivo. Pero esta especialización del cultivo requiere invernaderos y otras instalaciones sumamente costosas, con lo cual se plantea el problema de falta de capitales. Y estos capitales sólo se pueden lograr mediante la venta de los terrenos sobrantes para urbanizar, o mediante el crédito bancario, que, paradójicamente, se apoya más en las perspectivas de urbanización que en la rentabilidad de los terrenos agrícolas.

Evidentemente, también la fragmentación industrial juega un importante papel en los problemas del territorio comarcal. La industria predominante en la comarca es la textil, especializada en la producción del género de punto. Industria que tiene un marcado carácter minifundista³, lo cual motiva que esté en continua crisis por falta de capital. Dichas industrias, al estar sometidas, por un lado, a los suministradores de materia prima, y al capital financiero que le proporciona los créditos necesarios para su supervivencia, por el otro, tienen muy pocas posibilidades de acumular capital, y menos de dedicar una parte del posible capital acumulado en la mejora de sus propios asentamientos territoriales. Una prueba evidente de dicha situación precaria la encontramos en la falta de polígonos industriales o áreas urbanizadas dedicadas a tal cometido, ya que, si las industrias tuviesen capacidad para ello, serían las primeras interesadas en crearlos.

Pero, si bien estos dos aspectos de la estructura económica de la comarca son sumamente interesantes, no menos interés tiene, para las cuestiones que se plantean en este escrito, su incidencia sobre la superestructura política. Seguramente es esta debilidad de las fuentes de capitalización «locales» lo que ha llevado a las administraciones municipales a unos extremos de «miseria» que han impedido cualquier inversión pública en urbanismo, y ello en una comarca cuya renta «per capita» es de las más altas del país.

Y esta inoperatividad de las administraciones locales ha abierto el paso a iniciativas de urbanización más o menos clandestinas, que siempre se basan en el intento de lograr rentabilidades inmediatas con poca inversión. Así han aparecido los suburbios y estas desordenadas urbanizaciones de temporada que paulatinamente están destrozando el territorio. No es por casualidad por lo que en muchos casos los promotores de estas urbanizaciones están relacionados con los mismos agricultores y pequeños industriales que pretenden obtener los capitales que precisan para sus explotaciones o industrias. El estudio de la reconversión de la estructura económica de Calella sería sumamente indicativo a este respecto.

Al llegar a este punto es preciso referirse al planeamiento urbanístico que tradicionalmente se ha intentado aplicar al territorio comarcal. Se ha dicho que el principal problema del Maresme era la falta de planeamiento, lo cual no deja de ser una de las muchas «verdades a medias» con las que se acostumbra a disimular la debilidad de unas metodologías, unas formas de actuación y unas prácticas profesionales de difícil justificación y salida operativa.

En realidad, hace tiempo que fueron redactados planes urbanísticos en el territorio comarcal: planes generales de las poblaciones (aprobados o no), un Plan Comarcal que abarca la zona de Montgat a Cabrera, planes parciales más o menos clandestinos, etc.¹. Estos planes, aunque su coherencia interna sea variable, se han limitado a señalar redes viarias y a establecer cierta normativa volumétrica y de uso sobre un área. Y no han podido o sabido incidir sobre las estructuras económicas que realmente condicionaban el proceso de urbanización.

Seguramente, lo que ha ocurrido es que la situación económica del país en general, y del Maresme en particular, hacía irrelevante una planificación urbanística más completa, por lo que los planes se han limitado a la regulación de las apariencias del proceso de urbanización, con lo cual han sido simples instrumentos marginados. Así, no es de extrañar que las áreas que tienen planes generales o parciales aprobados se parezcan tanto a las que carecen de ellos.

Y los técnicos que los han redactado se han limitado, con mayor o menor buena fe, a ser simples comparsas subordinados a los principales grupos sociales interesados en mantener la situación existente y, consciente o inconscientemente, a aprovecharse de la situación para adquirir un «status» o un nivel de ingresos importante.

En cuanto al esquema director del Area Metropolitana, no se puede hablar, porque, al no ser vinculativo, difícilmente puede tener incidencia sobre la situación de la comarca. Y su continuación mediante el Plan Comarcal del Maresme difícilmente podrá diferenciarse de la de los planes generales que se han «aplicado» hasta el momento, dada la vinculación de los técnicos que lo redactan con la práctica urbanística que denunciábamos anteriormente. Seguirá siendo un típico plan de zonas voluntarista, con una normativa muy genérica, que se cumplirá o no, pero que nunca actuará de motor de desarrollo comarcal.

Con ello, el principal objetivo del Esquema Director de Area Metropolitana, o sea, la creación de una «Ciudad-Región» que se apo-

ye en la potenciación de unos centros comarcales, se verá comprometido por la misma materialización del plan, al no incidir en los problemas estructurales de la urbanización en la comarca del Maresme.

Esta disolución de las ideas-fuerza del plan del Area Metropolitana en su mismo proceso de redacción-proceso en continua crisis, y en el que los desfondamientos, desilusiones y dimisiones de los técnicos redactores ha sido moneda corriente, puede ilustrar sobre los límites que tiene la actuación dentro de las instituciones de planificación. Parece, a primera vista, que la simple enunciación de unas «ideas» urbanísticas nuevas y más «europeas» sea un paso adelante en la situación del urbanismo en nuestro país, pero precisamente la realidad actual está demostrando la perpetuación de la marginalidad de un urbanismo que se mantiene a nivel de las ideas (por muy progresistas que sean) y de las actuaciones superestructurales. Y, sobre todo, está poniendo en crisis la posición de unos grupos intelectuales que centran su actuación en la terapéutica de las «evidencias» urbanísticas sin atacar sus causas, lo cual lleva a ciertos grupos de ellos, a reconsiderar su posición en relación con las fuerzas en juego, y a buscar nuevas formas de eficacia de su trabajo profesional.

Sólo la actuación del CONSORCIO URBANISTICO DEL MARESME, organismo ajeno al sistema institucional urbanístico que en el presente actúa sobre la comarca, pero muy vinculado con las altas esferas del poder y del dinero, anuncia la posibilidad de cambios en la práctica urbanística comarcal.

El Consorcio, del que hay que decir, de entrada, se tienen muy pocos datos concretos, se plantea como sociedad de economía mixta² y se instituye para la realización de obras de infraestructura, la más vistosa de las cuales es el traslado del ferrocarril al interior, siguiendo un plan que se ha realizado al margen de toda la planificación oficial, a pesar de que las autoridades que lo impulsan son, en muchos casos, las mismas que, al menos teóricamente, promueven los planes oficiales. Este plan, que está elaborado con muy poco detalle, tiene un valor más propagandístico de las actividades que pretende el Consorcio, que urbanístico, por lo que carece de interés un comentario sobre su concreción.

El interés primordial de los problemas que puede plantear el Consorcio tampoco está en la ilegalidad, o, mejor, alegalidad, de sus propuestas e intenciones, si no es para dar idea de que la planificación oficial que hoy está en curso —Plan del Area Metropolitana— tiene pocas posibilidades de materialización.

Y seguramente la cuestión más importante que plantea es la intención que parece deducirse de sus propuestas.

El Consorcio aprovecha una serie de ideas sacadas de cierta tradición de la «voluntad popular», como es el traslado del ferrocarril y el «gran Maresme residencial», para concretarlas ideológicamente en un dibujo que denomina Plan. Dentro de este contexto, más o menos brillante, sitúa su motivación principal: la creación de infraestructuras: nuevas carreteras, traslado del ferrocarril, redes de abastecimiento de energía, etc., y precisamente en la creación de estas obras de infraestructura es donde puede estar el intrínsculo de sus motivaciones básicas: el dominio de las infraestructuras puede posibilitar

la valoración de ciertas áreas territoriales, puede aportar el mismo negocio de su construcción, y puede aportar nuevos mercados a las compañías suministradoras de bienes energéticos.

Con ello se evidencia que la actuación del Consorcio del Maresme, en cuanto puede posibilitar la aparición de nuevos grupos capitalistas en la comarca, puede variar la práctica urbanística que hoy predomina. Y que, como hemos señalado, está relacionada con el interés de los débiles grupos económicos (industriales y agrícolas) que hoy predominan en el Maresme.

Esta sustitución se concretará fácilmente en la desaparición del urbanismo falsamente global y el inicio de actuaciones sectoriales, como trazado de grandes infraestructuras o polígonos de gran extensión, mediante los cuales el gran capital financiero e industrial puede encontrar nuevas vías de rentabilidad de las operaciones urbanísticas y recuperar para sí una fuente de beneficios que había dejado abandonada. Ello comportará una mayor agilidad en las actuaciones, y entonces difícilmente podrá hablarse de falta de planificación.

Para la comarca del Maresme, este cambio no puede representar ninguna solución, ya que no actuará sobre los problemas de su estructura productiva. Aunque esta explotación, en cierto modo colonial, de su territorio por el gran capital puede provocar ciertas variaciones en la actividad económica de sus habitantes.

Si ello ocurre, como ya está ocurriendo en otras comarcas del Area Metropolitana, se evidenciará una vez más la inoperatividad de una actividad profesional centrada en la creación de modelos voluntaristas sobre la ciudad futura, tan extendida entre los profesionales de la arquitectura y el urbanismo. Estos modelos difícilmente pueden superar las contradicciones del medio institucional en que han nacido, y entonces son fácilmente utilizables como cobertura de las operaciones «subterráneas» que realmente modelan el territorio. Y, en el supuesto de que sean algo incómodos, tal es el caso del esquema director del Area Metropolitana, sufrirán un proceso de «disolución» hasta que se acomoden a las exigencias de los grupos sociales que dominan los mecanismos fundamentales de la urbanización, sea el gran capital financiero, o los pequeños industriales o agricultores del Maresme. Con lo cual, la necesidad de la búsqueda de nuevas vías de eficacia profesional es cada vez más evidente.

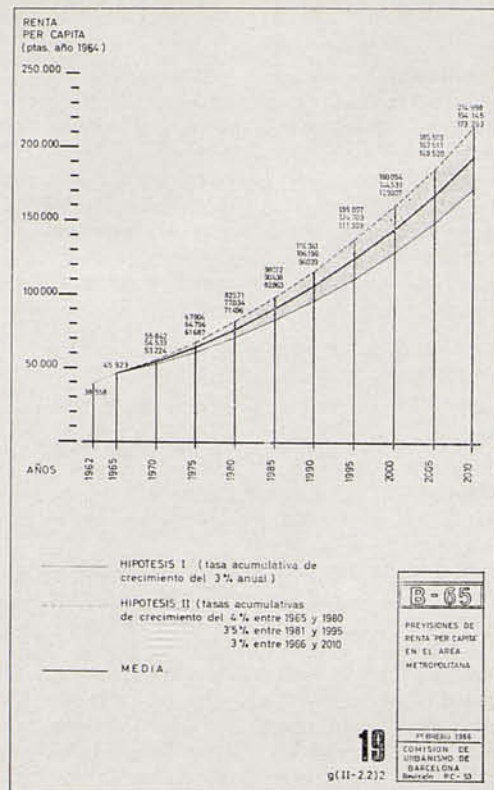
1. Sólo 1/4 del territorio urbano tiene calificación aprobada.

2. Muchas urbanizaciones de temporada se asientan sobre antiguas viñas.

3. En Mataró, esta industria emplea 8.657 obreros sobre una población activa industrial de 17.379 obreros, y, a su vez, el 59,7 % de las empresas tienen menos de 10 obreros, siendo sólo 18 las que superan los 100.

4. La clandestinidad de una operación urbanística es muy poco relevante en nuestro caso porque los productos de las operaciones clandestinas y las legales son muy parecidos, y, sobre todo, porque existe un amplio abanico de posibilidades de aprobación o consentimiento.

5. Forman parte del mismo 21 municipios de la comarca.



Aspectos económicos del planeamiento Metropolitano

Jacinto Ros Hombravella

Dentro del contexto de este número monográfico, me corresponde un tema bastante rastrero, gris, e incluso materialista. Y es que, para el mundo cultural que nos ha tocado vivir, lo económico fomenta idénticas evasiones «puristas» que otros muchos fenómenos. Pero lo económico existe. Entonces, hay que preguntarse cómo y en qué medida dentro de los esfuerzos de planificación urbanística tiene que figurar este ingrediente. Evidentemente, tiene que estar en el centro de la planificación, según mi entender interesado de economista. Más bien, mi única pregunta, ya despertada desde los trabajos de revisión del Plan en 1964, habría de ser: ¿Cómo explicar que no esté lo económico, de una forma directa y explícita, en la misma base de todo esto llamado «ordenación del territorio»? que, dicho sea de paso, podría tocar un poco más de pies en el suelo. Pues bien; escasamente figura lo económico —como lo jurídico y lo político-administrativo— dentro de ese tipo de planificaciones. El fenómeno es, desde luego, alarmante. Parece ser que la confusión, la ambigüedad económica dentro del urbanismo «importante» ha llegado a expresiones y cotas no menos importantes. Nunca se sabe exactamente si se trata de un mero desconocimiento de la ciencia económica o de una orientación política general: lo material, lo económico, es de segunda, si no de tercera, división, lo cual es compatible con la defensa de los intereses económicos y materiales más inconfesables. Pero hay una dimensión más que conviene poner de relieve. Se trata de que la disciplina económica es restrictiva para la discrecionalidad política absoluta, y también para la artis-

tica que no comulga en las necesidades sociales como criterio de control. Pero la tragedia empieza cuando queda puesto de relieve que el urbanismo es en gran parte, en gran medida, un tema más dentro de la problemática de asignación de recursos escasos. He ahí el núcleo de una contradicción francamente peligrosa.

Y es que hay que convenir en que actuación urbanística y aplicación de medios —dinero— son términos operativos íntimamente condicionados. Séame permitido resumir los principales ejes que habrían de centrar siempre y en cualquier plan urbanístico un enfoque económico y desalienante.

En primer lugar, el análisis de la realidad económico-urbanística EXISTENTE habría de ser un punto de partida similar a lo que es el «preu» en el comienzo de una carrera universitaria; esta realidad habría de ser entendida, tanto como situación fáctica como en el sentido de estimación de las necesidades.

La huida de los hechos corre el peligro de llegar a constituir un rasgo estructural de la planificación urbanística tal como funciona «hic et nunc»; no vale la pena entrar en consideraciones acerca de las grandes limitaciones que la planificación física urbanística presenta en cualquier lugar y tiempo.

Pero siempre cabrá que el economista, cuando sea requerido para ello, informe respecto a la viabilidad económico-financiera de las diversas secuencias planificadoras y respecto a su coherencia interna. En todo caso, y reconocidas las dificultades de pronóstico, media la presunción obvia de que un no-especialista incurrirá siempre en riesgos de error mucho más elevados.

En este sentido, hay que reconocer la deficiencia en formación, técnicas disponibles y funcionalidad en la planificación urbanística, que el economista suele tener por razones de orientación de estudios y de experiencia en esta especialización.

Por último, habría que contribuir a una evaluación de los costes correspondientes a cada objetivo de ordenación territorial. ¿Hay que insistir en que estos costes surgen, tarde o temprano? Un alto porcentaje de los planes urbanísticos descansa en alacenas debido a su evasiva despreocupación en lo referente a financiación.

Si cada sistema de objetivos de actuación acarrea su coste, se lograría, al menos, que fueran descartados los manifiestamente inviables.

Pues bien, en las grandes planificaciones que nos ocupan, el tratamiento del aspecto económico ha venido siendo muy insatisfactorio. Ello es grave, y, con seguridad, tiene que ver directamente con su difícil viabilidad. Argumentar esta proposición es el único objeto de este último apartado.

Creo conveniente partir de las metodologías de proyectos que funcionan en el seno de nuestra sociedad: Un proyecto industrial se convierte en una mera «vulada de coloms» si no habla de su rentabilidad, y ello sea cual fuere su nivel de innovación técnica. Un plan de desarrollo económico no tiene sentido si no manifiesta el volumen y las formas de financiación. Evidentemente, ambos tipos de proyectos pueden resultar fallidos en su ejecución; lo grave es que no sea posible decir de un plan urbanístico su grado de realización efectiva por el simple hecho de que no programe o prevea nada tocante al uso de recursos escasos que supone.

Siguiendo el triple criterio antes evocado —análisis de la realidad, coherencia de se-

cuencias y coste de objetivos—, se puede poner de relieve una de las limitaciones esenciales que nuestra programación urbanística presenta: Tiene el aspecto de que no presenta ni tiene ningún problema de recursos económicos, cuando a la vuelta de la primera esquina de su aplicación las escaseces afloran de una forma contundente.

En el primer aspecto —la consideración hacia la realidad— hay que partir de la afirmación de que el vuelo planeador se convierte demasiado frecuentemente en urbanismo, en puro sueño. Uno tiene un cierto bagaje de experiencias, y perdonen que aluda a unos 8 años de interés en el tema y en su ejercicio, que llevan a denunciar la presentación de los hechos económicos urbanísticos como un puro asunto de mal gusto; en este orden de cosas, la indagación efectuada, en el seno de la Revisión del Plan Comarcal, por el economista Armando Sáez acerca de las haciendas municipales constituye un ejemplo de cómo es necesario saber previamente dónde se está para dictaminar a dónde se puede ir.

Este calibrado de la realidad no gusta. Dejando de lado algunos esfuerzos de información económica, parece como si la fotografía de lo real molestara dentro de las imaginaciones posibilistas, que no políticas, corrientes hoy en día; ello es, de nuevo, grave.

El análisis de la coherencia de secuencias socio-económicas completas (porque el urbanismo es socio-económico) es otra de las tareas fundamentales para un economista situado en un equipo de planificación urbanística. El logro a conseguir es muy razonable, en el sentido de que se puede y se debe razonar; se trata de examinar la ligazón entre opciones tomadas en el Plan —de localización de actividades, de nivel de inversión y de financiación, etc.— con las posibilidades económicas; éstas aluden a la posible participación potencial del gasto en urbanismo dentro de la renta y del producto zonales.

Nos enfrentamos ahora con un eje básico de las posibles contribuciones del economista, y es francamente difícil saber de quién más, a la planificación urbanística: se trata de evaluar el componente de coste para los diversos objetivos políticos que pueden irrumpir en esto de la ordenación del territorio. Ya lo hemos dicho: si a cada opción acompañara su coste explicitado, el panorama de las posibilidades quedaría muy aclarado.

Poco pueden aportar los diversos esfuerzos y tareas de planificación urbanística en el área de Barcelona a esta vertiente.

Resulta difícil demostrar que tal negligencia de un tema tan básico se corresponda con una ideología política determinada. En realidad, los economistas hemos sido convocados a los equipos correspondientes, y nuestras deficiencias de preparación y de lenguaje para estos menesteres ha podido ser un «handicap» considerable. Pero, no nos engañemos: los pedidos emitidos por la dirección de estas planificaciones han solido estar mucho más situados en la información y las operaciones aritméticas que en la formulación de un sistema económico de posibilidades que controlara las veleidades de los dibujos.

¡Esto es molesto!, pero, desde el punto de vista de científicos sociales, más útil que lamentarse es dedicarse a examinar las causas que tenían que conducir inexorablemente a tal tensión y frustración: no hay falta de fe peor que la que consiste en no creer en los hechos; y no hay política más nefasta, desde el punto de vista colectivo, que la reducida a programas inalcanzables, por definición.

La respuesta del C.O.A.C.B. - 1967

ESTUDIO DE DESCONGESTION DE LA COMARCA DE BARCELONA

(Plan Director del Area Metropolitana
de Barcelona)

La Comisión de Urbanismo y Servicios comunes de Barcelona y otros Municipios, ha solicitado de nuestro Colegio su opinión acerca del «Estudio de Descongestión de la Comarca de Barcelona» (Plan Director del Area Metropolitana), redactado por la Comisión Técnica para la Revisión del Plan Comarcal, concretado a los extremos que más adelante se transcriben.

La consulta efectuada por la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona, dice concretamente lo siguiente:

«En el ESTUDIO DE DESCONGESTION DE LA COMARCA DE BARCELONA, se plantea una situación urbanísticamente agobiante, ante la que convendría adoptar un sistema de medidas urgentes, con horizonte a 1975, pero enmarcado en perspectivas más lejanas, cuyas medidas constituyesen, a un tiempo, una directriz eficaz para los Organismos públicos y cauce atractivo para la iniciativa privada. En esta perspectiva sería muy útil conocer la opinión del Colegio, acerca de:

1. CUAL PODRIA SER UNA INMEDIATA ACTUACION.
2. DONDE CONVENDRIA REALIZAR DICHA ACTUACION.
3. COMO DEBERIA REALIZARSE, de modo que, enmarcado en la finalidad antes expuesta, asegurara máximos resultados de oportunidad e interés.

Con objeto de obtener respuestas comparables y con carácter meramente indicativo, se incluyen unas posibles soluciones sobre la base de fijar una hipótesis de inversión pública inicial de dos mil millones de pesetas (2.000.000.000— ptas.).

1.ª Un solo asentamiento de vivienda e industria, para una población de cincuenta mil habitantes (50.000 h.).

Podría ser de nueva creación o de desarrollo de un núcleo existente, y proyectado como parte de una unidad superior.

2.ª Fomento de varios polígonos de compensación, en los que la Administración se reservaría la promoción de una pequeña parte como incentivo.

3.ª Potenciación de núcleos insuficientemente equipados, mediante el establecimiento por la Administración Pública, de infraestructuras y Servicios, así como centros directoriales, comerciales y culturales, para hacerlos atractivos.»

RESULTADO DE LOS COLOQUIOS
CELEBRADOS EN EL COLEGIO OFICIAL
DE ARQUITECTOS DE CATALUÑA
Y BALEARES
SOBRE «ESTUDIO DE DESCONGESTION
DE LA COMARCA DE BARCELONA»
(PLAN DIRECTOR del Area Metropolitana)

I. NECESIDAD DE UN ESTUDIO CONTINUO Y SISTEMATICO

1. Existe la necesidad de crear la información estadística de base en todo el ámbito necesario para el planteamiento urbanístico, y abarcando todas las variables que inciden en él.

2. Igualmente existe la necesidad de crear los equipos de investigación y establecer los estudios de base, con garantías de continuidad y de progresivo nivel técnico.

II. NECESIDAD DE UNA ACCION GLOBAL

1. La definición de un marco urbanístico es un aspecto más entre el conjunto de aspectos (económicos, sociales y legales) que reclaman una acción global por parte de la Administración.

2. La introducción de la voluntad de modificación de la realidad y la coordinación de las opciones fundamentales consiguientes, se traduce en Plan.

3. En este contexto, el llamado «Estudio de Descongestión» debe considerarse como un esquema o Avance de Plan General urbanístico que contiene las opciones básicas y necesarias para definir una acción urbanística coherente.

4. Tales opciones, analizadas exhaustivamente a lo largo de dos semanas de estudio y debate, se consideran idóneas como respuesta general a la problemática urbanística del Area metropolitana.

5. Por estas razones este Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares, insta la urgente aprobación de este «Estudio de Descongestión» como avance del Plan General, al propio tiempo que ve la necesidad de la constitución inmediata de un órgano político-administrativo adecuado a las necesidades generales.

6. Consecuentemente se recomienda también la difusión y encuesta pública del Avance de Plan General tendientes a crear un clima adecuado de conciencia urbanística colectiva, indispensable a la prosecución de los trabajos.

7. A continuación, procedería transformar el avance, en Plan General, por medio de la prosecución de los trabajos de planeamiento. Para que éste sea eficaz, respecto al plan de acción global, precisa un nivel de concreción y definición que permita su verificación y valoración. Simultáneamente el órgano gestor del Plan deberá programar con urgencia una actuación global para cubrir el período de transitoriedad, con especial acento en la red de comunicaciones.

8. Se considera que para redactar y llevar a cabo este Plan General es imprescindible un Órgano de Gobierno político-administrativo que vele por el análisis, la programación y la ejecución del desarrollo urbanístico, así como por la coordinación de los distintos Organismos Públicos afectos al ámbito del Plan. Tal Órgano deberá suplir con una enérgica acción financiera y fiscal la falta eventual de programación económico-social.

9. Para ello cabrá apelar al establecimiento de un Régimen Especial que comprenda los necesarios reajustes legales, administrativos y fiscales, encaminados a asegurar la operatividad del mencionado Órgano de Gobierno con autonomía a nivel ministerial.

10. En la esfera de lo financiero se juzga necesario acudir a un sistema de perecuación entre las cargas y beneficios de los entes públicos y privados afectados, basado en un fuerte deseo de homogeneidad.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA DE ACTUACION INMEDIATA

1. Si como se ha dicho, no existe todavía un Plan, no es posible contestar las preguntas concretas sobre necesidades y prioridades, ya que es el Plan el que debe dar la oportuna respuesta.

2. Sería deseable que la tradicional actuación por realizaciones parciales y brillantes quedara sustituida por un esfuerzo sistemático y global.

3. La hipótesis de inversión pública inicial propuesta, se estima muy inferior a lo que se requeriría para poder atender a las necesidades del crecimiento, a los déficit urbanísticos acumulados y a la participación proporcional del Area Metropolitana en los programas del Plan de Desarrollo.

IV. OBSERVACIONES QUE SE DESPRENDEN DEL ESQUEMA PRESENTADO Y QUE DEBERIAN TENERSE EN CUENTA EN LA CONTINUACION DEL PLANEAMIENTO

1. Aceptada la delimitación del Area planeada, deberán tenerse en cuenta, en el exterior de la misma, las interrelaciones con las zonas tangenciales, ello en vista a un desarrollo regional equilibrado.

2. Las opciones adoptadas en el Avance de Plan examinado, contradicen las previsiones derivadas del planeamiento vigente. Por ello se juzga que deberá efectuarse una minuciosa revisión de los Planes y Normativas existentes.

3. Las posibilidades que ofrece la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, como instrumento de control y regulación del aprovechamiento del territorio, y de creación de Patrimonio Municipales, deberían ser aplicadas rigurosa y conscientemente, sin que ello excluya la previsión de medidas más radicales tendientes a lograr una mayor disponibilidad pública del suelo.

4. Dada la extensión e importancia que alcanza la infra-ciudad en el ámbito estudiado debería ser directriz básica del Plan conseguir una eficaz recalificación suburbial.

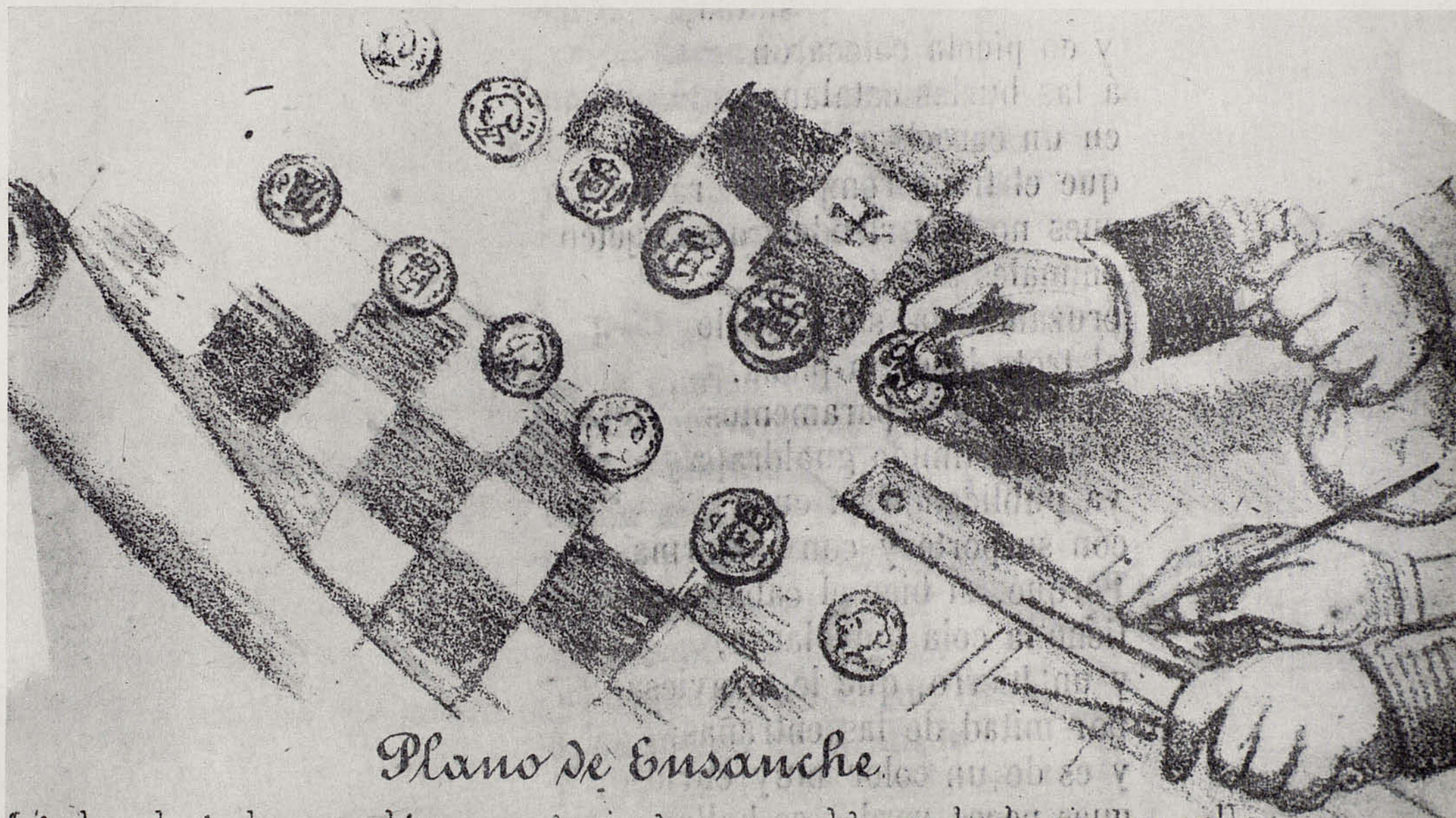
5. Del análisis del Avance del Plan se deduce también un tratamiento insuficiente de las áreas libres con grave peligro para su defensa por cuanto la inconcreta definición de las zonas agrícolas y de los medios necesarios para su protección, indica la inestabilidad o incertidumbre de éstas.

6. El marco geográfico sobre el que se proyecta la ciudad territorio reúne características excepcionales y de gran riqueza y variedad expresivas.

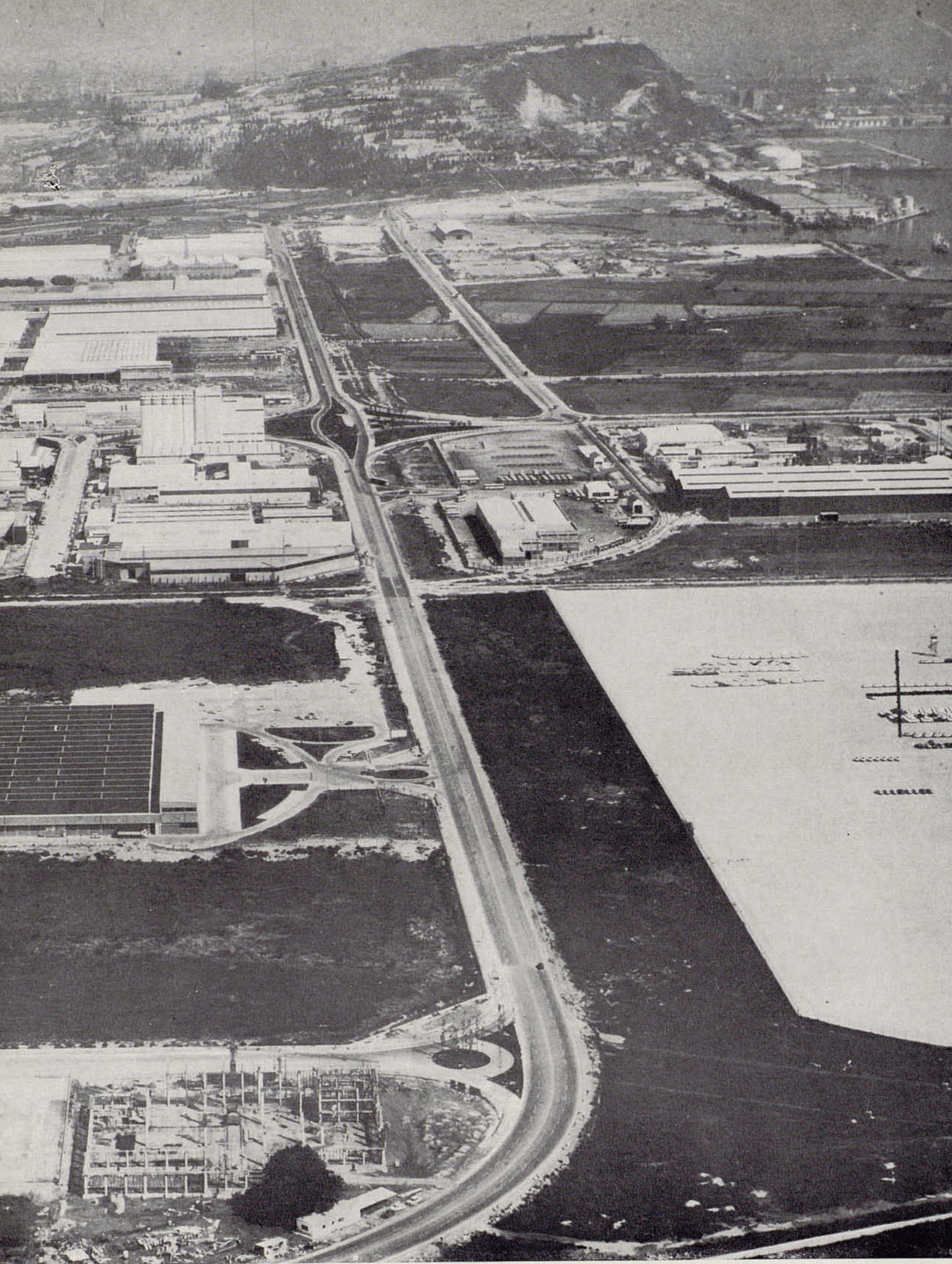
Se señala por tanto la conveniencia de establecer las orientaciones paisajísticas de cada zona con relación a sus características y cultivos.

La estética del territorio es un patrimonio colectivo, de valoración ascendente, que no debemos abandonar.

Barcelona 19 de agosto de 1967.



Plano de Ensanche



La descongestión metropolitana en marcha: 50.000 empleos a 3 Km. de la Plaza Cataluña.

CESARON YA DOS IMPORTANTES CARGOS DEL AREA METROPOLITANA

"EL UNICO GRAN PROBLEMA ES EL AREA"

AREA METROPOLITANA
CRISIS DE
PLANEAMIENTO

Veintidós organismos intervienen en el Area Metropolitana

METROPOLITANA:
EL AREA DEL "ESCANDALO"

EN EL COLEGIO DE ARQUITECTOS

MESA REDONDA SOBRE EL AREA METROPOLITANA

EL DELEGADO GUBERNATIVO LA SUSPENDIO A LA HORA Y MEDIA DE INICIADA

POR FALTA DE UNA POLITICA URBANISTICA

EL FUTURO DEL AREA METROPOLITANA DE BARCELONA EN PELIGRO

HA HABIDO ALGUNAS DIMISIONES EN LOS EQUIPOS QUE ESTUDIAN SU PLANIFICACION Y REALIZACION

SOBRE LA SUSPENDIDA ENCUESTA DEL AREA

MESA REDONDA

EL AREA METROPOLITANA, TEMA VIVO



EL CONFUSO ASUNTO DEL AREA METROPOLITANA DE BARCELONA

¿EL AÑO DEL AREA METROPOLITANA?

DENTRO DE QUINCE MESES

Los muertos de Barcelona podrán ocupar el área metropolitana

El déficit actual de viviendas en el área metropolitana es de 136.053

Se prevé que de aquí a 1980 se necesitarán 730.000 viviendas; un 30 por ciento de ellas, subvencionadas

LAS DIMISIONES DEL AREA METROPOLITANA

El Plan del Area Metropolitana de Barcelona no tiene entidad jurídica

Los despedidos del Area Metropolitana acudieron ayer a Magistratura

¿«Area» contra región?
¿Región contra «área»?

Un seminario importante para el desarrollo de nuestras comarcas

INTENSO DEBATE SOBRE LOS TRABAJOS DEL AREA METROPOLITANA

CARA Y CRUZ DE UN CONFLICTO

La inexorable necesidad del área metropolitana

SI LA TAREA DEL URBANISTA ES ORGANIZAR EL ESPACIO, LA BARCELONA CONGESTIONADA YA NO RESULTA ORGANIZABLE

EL AREA METROPOLITANA, EN PELIGRO ANTES DE NACER

SE HABLA DE DIMISIONES DEL EQUIPO TECNICO PORQUE SE ACTUA SOBRE HECHOS CONSUMADOS Y SE PRESCINDE DE UNA PLANIFICACION

Se suspendió un juicio contra el Area Metropolitana

PERO, ¿VAMOS A TENER AREA METROPOLITANA?

EL AREA METROPOLITANA SE QUEDA SIN TECNICOS

TRAS UNOS DESPIDOS LAS DIMISIONES

Las competencias de planeamiento urbanístico son comprendidas por la actividad técnica de proposición, y sancionadas por la actividad política de decisión, pero su atribución es efectuada por el marco administrativo. Esta jurisdicción juega así un papel de filtro en los debates político-técnicos, con cierta propiedad osmótica en cuanto está jerárquicamente subordinada al poder político.

El paso del plan director por este filtro es el que dio lugar a su desmembración en planes y equipos separados; según específicas competencias (plan de infraestructuras, plan de acción inmediata, plan comarcal de Barcelona, plan de Barcelona).

Al nivel territorial, la escisión entre el área de acción inmediata y la comarca vino a separar el aglomerado urbano de su zona de desarrollo, a despremiar la relación entre ciudad y expansión, que era precisamente el problema a resolver. El tema de crecimiento urbano, como tal, quedaba así anulado en una fijación superficial del mismo como simple problema de ocupación.

Igualmente, la autonomía del planeamiento de Barcelona-ciudad cortaba, para la comarca, los principales nudos de los sistemas de comunicaciones, de servicios y de equipamiento, sentenciando a través de esta organización del trabajo la ruptura de relaciones entre periferia y centro, entre residencia y direccionalidad, entre recalificación y descongestión. Y precisamente en estas relaciones están las raíces del problema comarcal.

Por otra parte, la distinción fundamental entre plan de infraestructuras y planes de acción (comarcales) resulta consolidar una independencia entre los sistemas generales de la ciudad (o algunos de ellos) y la localización de usos y actividades, atentando, de modo retrógrado, a cualquier idea cultural de ciudad. En términos de planeamiento, sobre todo, es aún más inadmisibile la abstracción de esta disyuntiva, en cuanto divorcia la idea de soporte infraestructural, generador y condicionante, de la idea de acción, inmediata pero global, que debiera tenerla por eje. Así la acción urbanística pierde todo su sentido procesual y sintético, igual que la idea de infraestructura se reduce a la mera construcción de unos canales físicos.

Pero paralelamente a la configuración de los elementos P-A-T (política-administración-técnica) existen las fuerzas representadas en los grupos de presión económicos y políticos.

En cuanto al planeamiento metropolitano afecta fuertemente el sistema económico, la incidencia de los vectores de relación de éste sobre P y T, pero no sobre A, hace que la simbiosis P-T se realice sobre una estructura administrativa que permita un control eficaz de T por parte de P (y, por tanto, no precisamente «ad hoc» para el planeamiento).

Se deduce, en consecuencia, que el planeamiento comarcal —eufemismo del planeamiento de las cabeceras de comarca— acabará siendo, a fin de cuentas, el pretendido planeamiento metropolitano (*).

(*) Véase declaraciones del nuevo director del Área Metropolitana, don José Luis Bruna de Quixano, «La Vanguardia Española», 23 de febrero de 1972.

Planeamiento metropolitano y competencias administrativas

El problema de las competencias jurisdiccionales, consolidadas históricamente, y de considerable inercia al cambio (por cuanto en cada núcleo autónomo, al amparo de los decretos administrativos que lo conforman y regulan, cristalizan unos grupos de poder y de prestigio que, por su propia esencia, tienden a conservar y consolidar) ha sido siempre relevante a la hora de afrontar una realidad conflictiva que no puede encerrarse dentro del corsé administrativo.

Los problemas de captación y distribución de recursos hidráulicos fueron quizás los más antiguos testimonios de cómo los límites jurisdiccionales nacidos de un derecho de propiedad privada de la tierra y de una competencia por su titularidad eran obstáculos serios a un correcto planeamiento técnico de la administración de las potencialidades naturales del territorio.

Si un sistema tan nitidamente conocido como el hidrográfico no ha sido capaz de imponer su lógica natural (a pesar de ser fuertemente condicionante y aún reconociendo su parcialidad) sino que ha tenido que insertarse subsidiariamente en la parcelación administrativa de actividades, articulado por muchos de aquellos subsistemas parciales, que constituye un Área Metropolitana o una comarca, cuya fuerza lógica no va mucho más allá de la de su propia administración dados los condicionantes de todo tipo que impiden una determinación objetiva de sus límites.

El Área Metropolitana, supuesta correctamente delimitada, en base a

criterios cualitativos y cuantitativos de interacción, gradiente de actividad, contigüidad..., como territorio objeto de planeamiento, se superpone igualmente a divisiones administrativas preexistentes. Parece obvio garantizar que la gestión, la elaboración y el control de un planeamiento sobre este territorio estén al margen de condicionantes impuestos por otras divisiones territoriales para que aquél tenga deseo no puede ser fruto de esnobismo tecnocrático sino aceptación radical y sin límites de lo que supone—, las divisiones han de ser lo suficientemente elásticas y permisivas —no vamos a reclamar fatuamente que carezcan de lógica o que se subordinen— de aquellos objetivos.

A las divisiones administrativas de municipio y provincia se superpone el año 45 una jurisdicción técnica, la Comisión Superior de Ordenación Provincial, que tiene como principal objetivo la redacción del Plan de Ordenación de la Provincia. Su composición refleja el mosaico institucional subyacente (presidente, Gobernador Civil y, como vocales, representantes de los Departamentos Ministeriales, Diputación Provincial, Ayuntamiento de Barcelona, Cámara de la propiedad y Asociación de Amigos de la Ciudad).

Dentro de este marco se aborda el problema comarcal, en el entorno próximo a Barcelona, cuya agudización exige un planeamiento urgente, específico y diferenciado del P. G. de la Provincia. Y entonces el Ayuntamiento de Barcelona (muy directamente afectado) exige su participación directa en la elaboración de este Plan; la jurisdicción administrativa se rebela contra la que se había establecido para aquel objetivo específico.

El decreto 5-XII-47 acepta aquella reivindicación y gracialmente concede que la orientación y supervisión de este Plan de ámbito Comarcal corresponderá a la Comisión Superior. Dicho Plan se aprueba el 3-XII-53 y con la misma ley de aprobación se aprueba la creación de la

Comisión de Urbanismo de Barcelona (que se constituirá en el 55) que resulta así de una curiosa lucha de fuerzas y competencias:

- Los intereses del planeamiento exigen aquel organismo como no identificado con el Ayuntamiento de Barcelona, puesto que el territorio ordenado por el plan rebasa este ámbito.
- Los intereses de los grupos de poder de otros Municipios, englobados en la Comarca, exigen igualmente su representatividad en un organismo de este tipo para equilibrar el poder de Barcelona.
- El planeamiento a escala provincial no puede ser desatendido y su redacción se confía a la misma Comisión, que sustituye a la anterior Ordenación Provincial.

Este organismo, solución ecléctica de intereses técnicos y políticos enfrentados, superpuestos y de diferente naturaleza y objetivos, lleva ya dentro de sí las contradicciones que las soluciones-parche, conciliadoras, a corto plazo le van imponiendo.

Así, en el año 57 se crea la Comisión Provincial de Urbanismo (dentro del Ministerio de la Vivienda) con competencia técnica sobre el ámbito provincial y en el año 60 se aprueba el Régimen Especial de Barcelona, con cambio de nombre de la Comisión de Urbanismo que pasa a ser de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios (en puridad debiera llamarse «de urbanismo de otros municipios y de servicios comunes de Barcelona y otros»).

Así tenemos ya configuradas dos Comisiones de Urbanismo (Provincial y Comarcal), un Régimen Especial para Barcelona ciudad con su Plan General de Acción Municipal y su Gabinete Técnico de Programación y una Diputación Provincial que opera sobre algunos parámetros de planeamiento (equipamientos, vías y obras provinciales...)

y que representa fuerzas económicas y políticas de ámbito provincial. Por otro lado un P. General de carácter comarcal (1953) y un P. Provincial aprobado el año 63. El primero cuenta con la Comisión-Gerencia para su control que no goza de las facultades de la primera.

Nuevamente la realidad impone su fuerza y en el seno de la Comisión Comarcal se decide anticipar la revisión del Plan Comarcal del 53 totalmente desbordado por los hechos. El año 64 se decide acometer esta tarea creándose una «Comisión Técnica para la Revisión del Plan Comarcal».

En febrero del año 66 se ha terminado el trabajo técnico que —una vez más— ha dejado planteado un nuevo problema: el Area Metropolitana. Ni Comarca, ni Provincial, son susceptibles de planeamiento autónomo; se ha delimitado una nueva jurisdicción territorial y aceptado (objetivo 4.º de su declaración) el concepto de Plan como hipótesis operativa por un tiempo teóricamente ilimitado, iniciada con una planificación a corto plazo (a 15 años) pero continuada mediante un organismo complejo (político, técnico, administrativo y de estudios) que asegura en todo momento la vigencia y actualidad de sus previsiones.

Inmediatamente el Plan Director muestra su dialéctica poniendo de relieve las «celosas defensas de competencias, opinando el Ayuntamiento de Barcelona que el urbanismo es una función esencialmente municipal» (Historia del Urbanismo en Barcelona, V. Martorell). La Diputación Provincial, por su parte, cuenta con el Plan Provincial aprobado recientemente.

El desarrollo del Plan Director da lugar a hechos interesantes:

- a) El organismo complejo pedido en la declaración de objetivos, que supondría una prepotencia del mismo sobre los organismos de planeamiento de cada institución (Ayuntamiento, Comisión Comarcal, Diputación, Comisión Provincial) será cuidadosamente discutido por éstos. Aparte de la pérdida de autonomía técnica de estas oficinas de planificación parciales —el poder técnico también tiene instinto de conservación— resultaría muy fortalecida la actividad planificadora que, atomizada, permite su control por intereses económicos que ahora tienen gran beligerancia dentro de las instituciones existentes. La dialéctica —intereses generales, objetivos técnicos— queda internalizada y dominada por las instituciones que tienen mayor poder de intervención
- b) El «corpus» técnico unitario que había redactado el Plan Director, se atomiza en células, respondiendo y adecuándose a la organización política.

Por una parte se realizará la Revisión del Plan Comarcal por un equipo técnico que trabajará en el marco de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y Otros Municipios y que dará cuenta de sus trabajos periódicamente al órgano decisorio de la misma, la Comisión Ejecutiva.

Del resto del Area Metropolitana se considerará un sector llamado Area de Acción Inmediata (excluyendo del anterior el Panadés, la zona litoral de Villanueva y Geltrú y el valle del Tordera) en atención a sus necesidades de planeamiento de horizonte 15 años, concretando así la 1.ª etapa del Plan Director. Con esta segregación (como se hizo en el 53 con la comarca de Barcelona), se deja al margen de la planificación un mayor sector de la provincia y sigue teniendo vigencia la realización de un plan provincial del que se encargará el consulting Dioxiadis, S. A.

Aún se manifestaría en el Area de Acción Inmediata, la defensa de jurisdicciones parciales, y van adquiriendo progresiva independencia —aun estando teóricamente coordinados por un equipo técnico director— los equipos comarcales: Mataró, Granollers, Sabadell, Tarrasa y Martorell. Alguno de ellos —acto de presentación del estudio del Vallés Occidental reseñado recientemente, 26-II-72, en la prensa— reclamará la autonomía comarcal y la necesidad de configurar su futuro urbanístico al margen de organismos complejos en los que liderazgos inevitables condicionarían aquel planeamiento.

El Area Metropolitana, así desmentrada, conserva en cambio su utilidad conceptual para el planeamiento de unos servicios comunes a todas las comarcas: las infraestructuras. El Plan de Infraestructuras será, sin lugar a dudas, modelo de eficacia y la razón habrá que buscarla en la homogeneidad e isotropía que presentarán sus propuestas, sin lugar a dudas, y la necesidad intrínseca de su continuidad, como elemento de intercomunicación comarcal.

Control urbanístico ?

Luis Cantallops Valeri

La crisis del Plan del Area Metropolitana, de julio de 1970 coincidió con la presentación al país de una nueva política urbanística, a través de la cual la visión oficial del planeamiento ha experimentado una curiosa transformación formal. Esta política, primera manifestación del grupo ministerial incorporado en otoño de 1969, pretende sustituir la imagen clásica y triunfalista del planeamiento por una nueva imagen, que se pretende «realista», y a la que se atribuyen las virtudes de la oportunidad, rapidez de acción y eficiencia. Para esta nueva política urbanística influenciada, por lo menos en un plano teórico, por la del actual Gobierno francés, la regulación del mercado del suelo urbano se produciría automáticamente al preparar grandes áreas urbanizadas en los puntos claves del país. Ello se conseguiría a través de actuaciones intensivas, de unas 1.500 Ha. de superficie cada una. Para lograr rapidez administrativa y efectividad en los trámites expropiatorios, las áreas seleccionadas se situarían junto a los grandes núcleos urbanos, pero en suelo predominantemente rústico. Para limitar las inversiones,

la actual dotación infraestructural básica de estas áreas debería ser notable. El programa conduciría a la creación de nuevas ciudades de unos 150.000 habitantes, y supondría una aportación importante de suelo urbanizado en las zonas en que la tensión urbanística es más alta.

Los equipos de planeamiento general existentes incluirían estas nuevas ciudades en sus trabajos como elementos exógenos a los planes de estudio. Entretanto, unos nuevos equipos se encargarían de ultimar unos esquemas para la convocatoria inmediata de un concurso «entre empresas», para la adjudicación de la construcción de las nuevas ciudades. Los proyectos definidos serían redactados por las empresas concesionarias.

Para todo ello se seguiría un modelo parecido al empleado por el M.O.P. en las autopistas, o por el M.E.C. en las nuevas universidades. El planeamiento general podría proseguir, a un ritmo más pausado, cargando el acento en estudios a largo plazo sobre la infraestructura viaria y los servicios. El control inmediato del uso del suelo ya no sería importante, ya que, de surtir el efecto previsto, las «unidades urbanísticas de urgencia» así concebidas, el mecanismo se regularía automáticamente.

Ante esta política parcial de operaciones aisladas y brillantes, el planeamiento comprensorial que se intentaba desde el equipo del Area Metropolitana de Barcelona dejaba de interesar, máxime cuando, a través del análisis sistemático, podía poner al descubierto los fallos de los organismos encargados del control del suelo urbano, y arrojar una sombra de escepticismo público sobre la supuesta brillantez de las operaciones a emprender. El fuego de artificio de las llamadas actuaciones urbanísticas de urgencia, podía ser lo suficientemente espectacular como para ocultar con rentable fortuna el verdadero rostro del desarrollo urbano del país.

Entretanto, la incipiente demanda de una política urbanística coherente a escala regional podía ser cumplimentada por la propia existencia vegetativa de los equipos de planeamiento del Area Metropolitana y con los sucesivos encargos de planes semiprovinciales a empresas privadas, que, como Dioxiadis Ibérica, unen a su barniz tecnocrático y cibernético las necesarias garantías de inocuidad en sus propuestas.

El anuncio de la confección del Libro Blanco de Urbanismo y de la redacción de una «Ley Puente» entre la actual Ley del Suelo y su futura y renovada versión, llenarían el vacío a escala global y marcarían un compás de espera a las impacientes ciudadanas.

El programa, en su aplicación concreta al Area Metropolitana de Barcelona, olvidaba, sin embargo, algunos factores importantes dignos de consideración. En primer lugar, la irracional política de planeamiento desarrollada hasta la fecha ha consolidado en todo el ámbito metropolitano la situación legal, como áreas urbanas, de unas zonas de territorio muy superiores a las realmente necesarias. El incumplimiento de la Ley del Suelo, en cuanto a las condiciones que requiere un terreno para ser declarado solar apto para la edificación, ha supuesto, en el Area de Barcelona, la incorporación «de facto» en el mercado de grandes superficies de terreno deficientemente urbanizado y a precio de especulación. En ellas, la plusvalía urbana es más un supuesto imaginario que una consecuencia del coste de la urbanización real. Por esta razón es fácil que los promo-

tores de estas áreas puedan «ajustar» precios con facilidad si aparecen en el mercado zonas urbanizadas que puedan competir con sus actuales valores de especulación. En este supuesto, y dado que la aportación por el sector público de nuevas áreas urbanizadas tampoco será suficiente para cubrir la demanda, ni tendrá la diversificación locacional que esta demanda exige, el panorama no experimentará otras variaciones sustanciales que el natural incremento de la gravedad de la situación actual a través de una costosa intervención del sector público.

El problema parte de la aplicación general de unos determinados criterios de política urbanística sin un análisis previo y profundo de la situación real del territorio sobre el que se va a actuar. Las hipótesis de partida, y en particular las que se refieren a las posibilidades de control o descontrol urbanístico,

son fundamentales en el momento de decidir una política concreta. Ya debería parecer sospechoso que una misma fórmula sirva para ser aplicada en el Area de Madrid, que es una megalópolis en la estepa, que en Area de Barcelona, que camina hacia la ciudad-región.

Las mismas actuaciones que en el Area de Madrid se consideran de descongestión urbana, pueden tener efectos congestivos aplicadas al Area Metropolitana de Barcelona, si ocupan, como en el caso de las actuaciones programadas, los escasos huecos que deja el «continuum» urbano del Vallés.

Las mismas actuaciones que en el Area de Madrid puedan crear un tejido urbano cualificado sobre el vacío, pueden significar para el Area de Barcelona una degradación del tejido urbano existente si, como es probable, se canalizan la mayoría de las inversio-

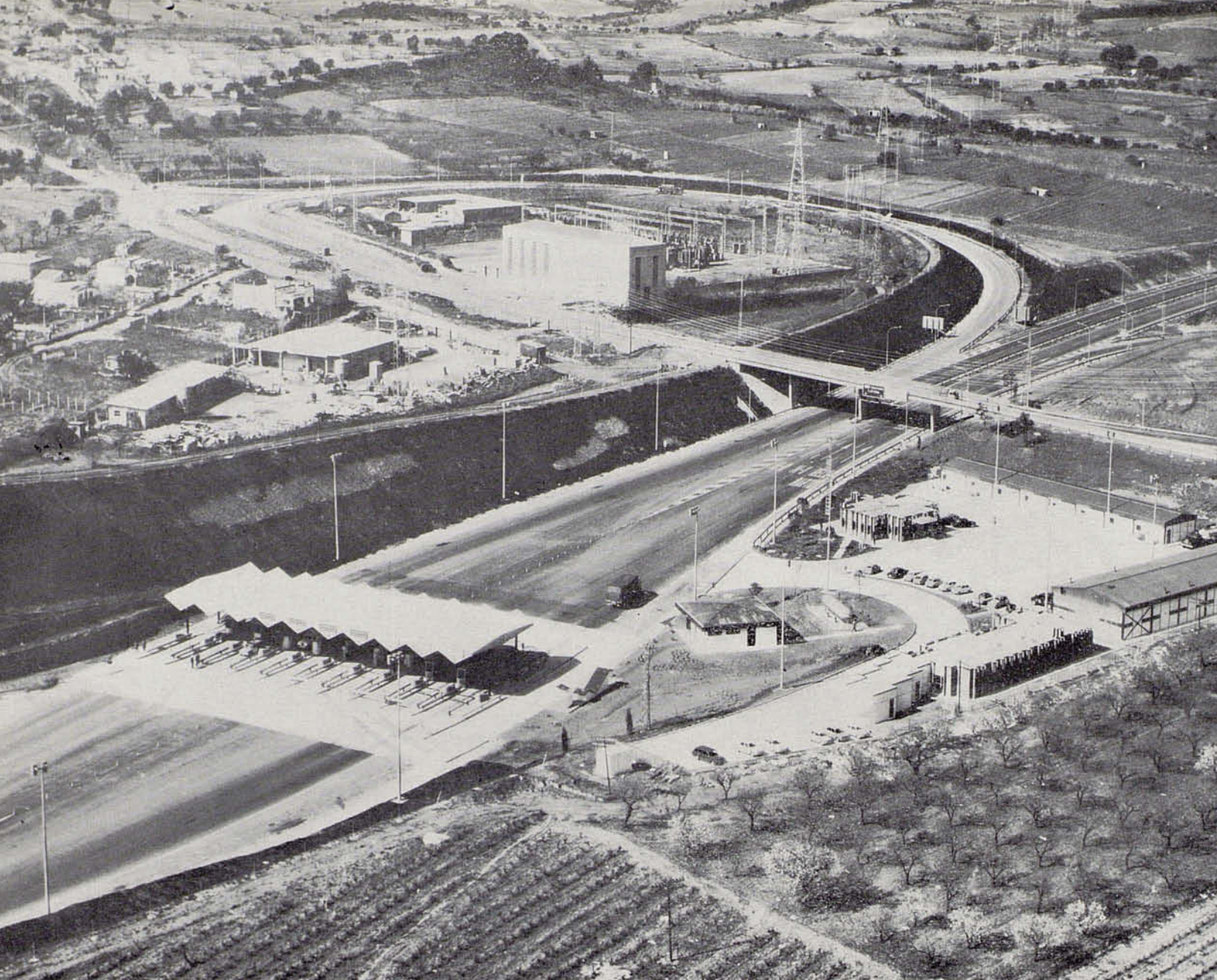
nes urbanísticas del sector público hacia las ciudades de nueva creación.

En definitiva, si lo que importa es un desarrollo armónico del país, la política urbanística debe tener la flexibilidad suficiente para que sea posible su adaptación a las peculiaridades de cada Area Metropolitana, y ello se logrará solamente con la existencia de unos Organos de Actuación Urbanística poderosos y autónomos, con capacidad para planificar, discernir y aplicar las soluciones adecuadas en el área de su competencia. La rigidez debe quedar circunscrita al control de las realizaciones y a su adecuación a los planes aprobados.

Otra cosa sería si el objetivo fuera abrir nuevos cauces a la prosperidad económica de las grandes empresas privadas que se aprestan a ser concesionarias de la adjudicación de las brillantes nuevas ciudades.



Algunas instituciones implicadas en el Area Metropolitana...



**Que el planeamiento
Metropolitano tiende a convertirse en
planeamiento de infraestructuras,
entendiendo como tales aquellos elementos
urbanos de servicio a la producción,
constituye un hecho ya empíricamente
comprobado.**

En efecto, los antecedentes extranjeros (americanos y franceses) muestran la idea de área y plan metropolitanos como provocada por la necesidad de organizar sobre el territorio de influencia, un cambio cualitativo de escala que se produce con la transformación moderna de la ciudad industrial. Los elementos de intervención específicos que tal tipo de plan intenta prever y localizar son las infraestructuras (transporte, energía, abastecimiento de agua, redes de saneamiento, sistema de canales de información).

En el área de Barcelona, el plan director, aunque nace motivado en gran medida por los estudios del MOP sobre la red arterial de la comarca, tiende a ser un típico plan metropolitano, al abordar el estudio de las infraestructuras —no sólo de los accesos o infraestructura viaria—, extendiéndose al territorio metropolitano. (Por otra parte rebasa en este caso el contenido de aquellos planes al plantearse la organización territorial de los servicios no directamente vinculados a la producción.)

Los enunciados programáticos del plan director, en su concreción a través de los planes del área metropolitana, son reconducidos a sus exclusivas propuestas de infraestructura (no parece ahí que pueda hablarse del pretendido sabor «camp» del plan director!). La recalificación se olvida, y se corre a implementar infraestructuras, y aún estas entendidas primordialmente como autopistas.

Las razones de esta última simplificación vienen, de una parte, de su valor semántico como elementos de conexión entre subáreas, homogeneizando sus niveles de accesibilidad y, de otra, de la necesidad de dar una imagen de acceso a aquellas actuaciones concretas interesantes a los principales poderes de decisión.

Pero la explicación más general de esta tendencia radica en una concepción de la ciudad como sistema productivo, a diferencia de otras ópticas que acentúan el carácter de la misma como distribución localizada de servicios (de intercambio y de consumo). El plan metropolitano se aborda cuando la expansión de la ciudad, así entendida, alcanza umbrales que amenazan su eficiencia, frenando sus mecanismos de producción. Por ello una expansión capitalista de la producción reclama primordialmente planeamiento de las infraestructuras metropolitanas, dado que sólo los elementos de infraestructura son los que constituyen una exigencia inmediata del crecimiento de la ciudad como sistema productivo. Los servicios a la población y el consumo no provocan, en principio, la atención del capital.

Planeamiento viario en el Area Metropolitana

Centro el comentario sobre este aspecto del planeamiento en tres capítulos fundamentales:

- A) Su relación e inserción con el planeamiento general.
- B) El examen de sus características internas como subsistema específico.
- C) Trascendencia urbanística de las actuaciones.

La consideración de estos aspectos de la problemática territorial no puede limitarse a señalar sus interioridades, su picaresca específica sino que intentaremos revelar su caustica honda dentro del marco económico, político, administrativo y técnico en que se desarrolla su planeamiento.

A) No resultará novedoso, ciertamente, señalar que el planeamiento de las grandes infraestructuras viarias a escalas metropolitana, comarcal y local, se realiza en nuestro país a través de canales en los que la resonancia del problema urbano es nula.

La ciudad, que exige y motiva aquel planeamiento —lo cual no quiere decir que sea la realidad urbana quien fije el momento, el nivel cuantitativo y cualitativo y el detalle de las operaciones viarias a realizar—, es sólo un ente productivo y consumidor de bienes y servicios, y, por tanto, origen y destino de flujos, para el planificador que determina sus espacios canales de alimentación.

En lo que respecta al interno de la ciudad, ocurre lo mismo. Hay que detectar los flujos y encauzarlos; no preocupa la causa de aquellos ni otros posibles niveles de intervención.

La técnica de construcción de autopistas, autovías, arterias, pasos elevados, túneles, tiene un peso específico tan fuerte que forzosamente había de instrumentalizarse por los intereses de un componente importante del sistema económico —la industria de la construcción— superando obstáculos de economía social, y despreciar las «ambiguas» exigencias de coherencia con otras técnicas de planificación que articulan medios más complejos y que persiguen objetivos no nacidos de los propios medios técnicos puestos en juego. Creemos que la elevada inversión que exigen las obras públicas es la que ha motivado la formación de unos técnicos altamente especializados que resuelven este problema perfectamente desencajado de cualquier interacción con otros, la creación de unas instituciones técnico-administrativas de gran complejidad —relativa, como veremos más adelante— que igualmente tienen muy poca comunicación con otros organismos de planificación y, por último, la consideración de las carreteras como sector específico y preponderante del desarrollo económico y «social» (véase III Plan de Desarrollo), que canaliza inversiones cuantiosas.

Concretar estas afirmaciones generales no exige especial esfuerzo:

El sector de la construcción emplea en la ciudad de Barcelona el 25 % de la población activa industrial, y en el conjunto de la provincia el empleo de construcción es el 10 % de la población activa total de la población activa del país. La inversión en carreteras supone 100.037 millones de pesetas, un 14 % de las inversiones totales del III Plan de Desarrollo. Las grandes operaciones viarias de la ciudad —I y II Cinturones de Ronda— se han propuesto en base a justificaciones de tráfico (sobre la coherencia interna de estos estudios tenemos serias dudas) sin estudiar en absoluto su profunda alteración de la estructura urbana y los procesos que tales intervenciones ponen en marcha. La marginación del equipo de Revisión del Plan General de Barcelona del mecanismo técnico-político que toma estas decisiones —subunidades de pavimentación y alcantarillado con los consultings paramunicipales anejos— pone de relieve aquel hecho a nivel organizativo. La Dirección General de Carreteras, un organismo cuya coordinación con el Ministerio de la Vivienda y su política de vivienda y urbanismo dan lugar a hechos como el proyecto del nudo III Cinturón de Ronda - Autopista Sabadell-Tarrasa encima del Polígono Badía de la Gerencia de Urbanización. Las Jefaturas Regionales y Provinciales del MOP —parece que el diálogo ahora va en aumento— organismos totalmente al margen de la planificación urbana.

En el discurso técnico del planeamiento, el de Redes Arteriales cita en sus memorias los planes generales urbanos —tomándolos como datos al mismo nivel de fiabilidad, determinismo y precisión profética que la capacidad de una vía de un ancho determinado— como si de un proceso lineal se tratase y, desde luego, sin otra interacción que no sea el intercambio de «outputs» y con la superioridad jerárquica que le presta su perfecta instrumentación administrativa y jurídico-técnica, nacida de una repercusión económica, a corto plazo, sobre una parte muy importante —repito— del sistema económico.

Como muestra del despego que el proyecto de Redes Arteriales supone respecto a la trascendencia urbanística de sus propuestas, véase que un estudio coste-beneficio de la Red Arterial de Tarrasa, año 1968, cuantifica los beneficios en ahorro de tiempo y costos de operación que supone la construcción de la red propuesta, de forma grosera, pero muy detallada numéricamente, y señala, de pasada, como beneficios indirectos, que ni analiza ni cuantifica (lo que me hace suponer que son considerados marginales), la mejora de accesibilidad y las plusvalías que genera en los terrenos servidos por la red. Sumemos a esto la centralización política y administrativa de las decisiones y del planeamiento viario —con penuria de técnicos en las Jefaturas Regionales— para acabar de dibujar la imagen que se tiene de la ciudad que se somete al tratamiento tipificado e indiferenciado que suponen las Redes Arteriales.

En el caso Area Metropolitana de Barcelona las manifestaciones de la desconexión planeamiento viario - planeamiento urbanístico se pueden resumir así:

- A finales de la década de los 50, Ayuntamiento de Barcelona y Diputación Provincial redactan un anteproyecto de túneles del Tibidabo.

- El año 1953 se redacta el Plan Comarcal de Barcelona, por la «Oficina de Estudios» del Ayuntamiento de Barcelona.
- El año 1962 se proyecta la Red Arterial por el MOP, que desconoce el ámbito metropolitano.
- Simultáneamente, un «consulting», Dorsch Iberica estudia, a instancias del Banco Mundial, la viabilidad de una autopista. La Junquera-Murcia.
- El avance de Plan Director de A.M. (1966) establece un nuevo esquema de Red Arterial que recoge el esquema MOP, ampliándolo —doblando autopistas (Llobregat y Besós)— y extendiéndolo en el territorio.
- Los estudios de Revisión del Plan Comarcal sufren (años 70-71) la rigidez del planeamiento MOP —aun del no ejecutado— que obstaculiza propuestas modificatorias de su esquema Red Arterial, nacidas de la consideración urbanística del problema.
- Año 71. La inserción en bloque de ingenieros de la Jefatura Regional de Carreteras y Ayuntamiento de Barcelona en el equipo de Infraestructuras del Area Metropolitana intenta solucionar un problema de coordinación mientras permanecen perfectamente incomunicados los canales de decisión de los tradicionalmente «diferentes» sistemas de planificación territorial.

No exige más ejemplos demostrar que diferentes componentes del sistema viario se proyectan por organismos diferentes y en momentos diferentes y cómo las relaciones planificación urbana-planificación territorial, llegan como máximo a la conexión lineal de procesos sancionados administrativamente como diferentes.

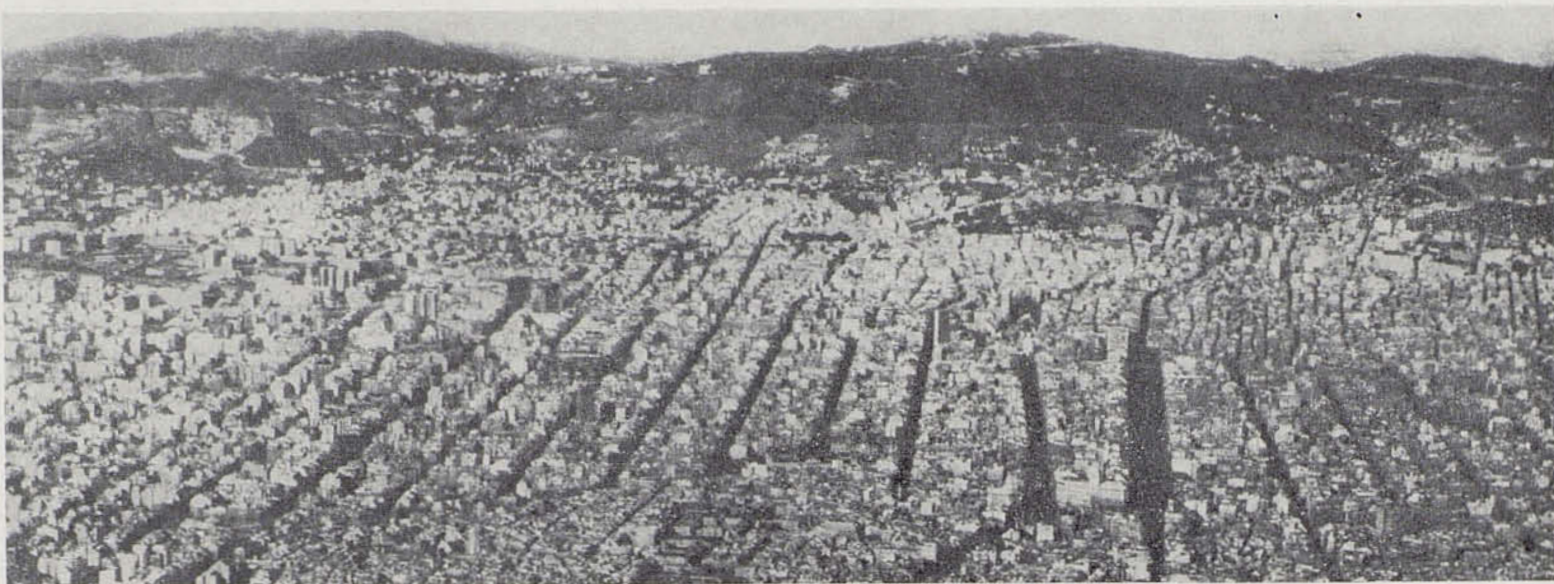
B) La picaresca interna de las relaciones planeamiento-proyecto-ejecución que muestra la historia de las realizaciones de infraestructura viaria más recientes, en la ciudad de Barcelona, en la Comarca y en el Area Metropolitana, obliga también a la explicación a un nivel más general del marco que posibilita aquellas incoherencias.

No parecen derivarse más que de la aceptación del principio de que la línea del desarrollo pasa por la concentración de capital y la formación de grandes empresas. Los objetivos, encubiertos algunas veces y explícitos otros, del planeamiento viario son, antes que otros, los de posibilitar aquella prepotencia financiera que actúa con «eficacia», soluciona el problema del paro, tiene un elevado factor multiplicador por involucrar sectores industriales muy diversos...; la relatividad de estas hipótesis y su contribución al desarrollo social no voy a discutirlos aquí. Aquella concentración —me refiero al sector construcción de grandes infraestructuras viarias— exige como tantas veces se ha dicho, una función de subsidiariedad por parte del Estado (entiéndase socialización de pérdidas de proyectos no rentables) y a una renuncia al control de la ejecutoria privada por parte de la Administración Pública para que la rentabilidad del capital sea suficientemente alta.

La concreción de estas exigencias se pone de manifiesto en hechos incontrovertibles: 1. Aparición de las concesionarias y del peaje. Parece que existe una necesidad social de movilidad —la consideración de hasta qué punto es inducida por otros factores, industria automovilística, p. ej., escapa del tema—; existe, por tanto, una demanda pública: la

La fe mueve montañas...

Túneles del Tibidabo
un legado para los barceloneses del futuro



PROMEX

Gracias:
La emisión de obligaciones
ha quedado cubierta.

**Túneles
del Tibidabo**
un legado para los
barceloneses del futuro

...y la fe del pueblo respondió una vez más a la llamada...

inversión cuantiosa que exige la satisfacción de esta demanda hace que se proponga a la empresa privada, que capta una masa considerable de recursos públicos-emisión de obligaciones y que obtiene unos avales y garantías del Estado que establecen una proporción recursos propios-recursos ajenos tan baja como una tasa de rentabilidad interna muy alta. (Las tasas internas de rentabilidad de las propuestas presentadas al concurso de Túneles del Tibidabo —limitándonos a los ejes viarios solamente— oscilaban entre el 25 y el 82 %). De las primeras experiencias en la construcción de autopistas de peaje (ACESA, en nuestra región) que no habían conectado perfectamente sus circuitos de circulación de capital, discontinuidad financiera-empresa constructora, se pasó a identi-

ficar totalmente todos los escalones del proceso (Bética de Autopistas). De la entrada en juego a partir de un anteproyecto elaborado por la Administración, a la propuesta, a nivel de planeamiento, de determinadas realizaciones. La fijación de las etapas de ejecución es obvio que se realiza por estos grupos financieros: el concurso quedará sin licitantes cuando no sea el proyecto suficientemente sustancioso. Los objetivos de las realizaciones no parece que sean los nacidos de una política territorial coherente: los túneles del Tibidabo, cuando los propugnaba la Diputación, eran exigidos como accesos a Barcelona y discutidos y frenados por Ayuntamiento como causantes de congestión en la ciudad; cuando la fuerza motriz de la operación pasó a ser el Ayuntamiento de Barcelo-

na el objetivo era descongestionar la ciudad. No parece aventurada la afirmación de que —al margen de su conveniencia urbanística y social, discutible por el desarrollo del proceso más que por el producto— la elección del momento de la ejecución la efectúan los grupos económicos y que su objetivo primario es la satisfacción de las necesidades de éstos (nótese el retraso de Gerona-La Junquera y la aceleración de Barcelona-Tarragona. La ordenación de las etapas es una estratificación de los beneficios. Se realiza un tramo de rentabilidad asegurada y una vez inducido un tráfico se potencia el tramo siguiente).

2. Descapitalización técnica de la Administración Pública. Viene exigida por la conveniencia que supone para la ejecutoria privada la ausencia de un eficaz control público. Los técnicos del MOP son «fichados» por las concesionarias y el Ministerio deja de hacer proyectos (política de eficacia Silva Muñoz). Los ingenieros de caminos entran masivamente a servir al capital privado, agente propulsor del desarrollo. Un técnico de la Administración ha de «luchar» ahora contra varios técnicos de la empresa constructora y quizá con un conocimiento menor del problema por su progresiva burocratización. Los «consultings» de las constructoras hacen los proyectos «para» la Administración. Se establecen «acuerdos» previos a las subastas para no ofertar por debajo de un tope mínimo... Es muy reciente la constitución de una sociedad que agrupa a las grandes empresas que «reparte equitativamente» los proyectos que la Administración Pública saca a subasta garantizando, mediante esta práctica monopolística, los mayores beneficios posibles para el capital privado. Incluso —se habla estos días— se va a privatizar la dirección y el control de la ejecución de las obras públicas.

3. Ruptura del proceso técnico planeamiento-proyecto-adjudicación de obra-construcción: La empresa constructora y/o financiera juega un papel importante en la decisión de la infraestructura a realizar y en el momento de su ejecución. De aquí que el proyecto se

realice muchas veces simultáneamente a la construcción y que la adjudicación sea simultánea no ya con el planeamiento sino con la idea previa. La Administración conserva, de derecho, facultades de decisión sobre proyectos y obras, pero su marginación de estos procesos técnicos la convierte, de hecho, en ratificadora de las decisiones empresariales. En Barcelona, ciudad, iniciativas sobre pasos superiores o inferiores (¿para resolver problemas de tráfico?) están siendo estudiadas por consultings privados, al margen de los equipos de planeamiento.

C) Las consideraciones anteriores pueden clarificar sobre la trascendencia urbanística de las actuaciones y su papel vinculante para la ordenación futura del territorio. Las actuaciones en infraestructura viaria han de tener, cuando menos, efectos de alcance desconocido, por cuanto no se han hecho intervenir en el análisis que ha considerado un problema cerrado en sí mismo y estático. Las etapas de la ejecución de la Red Arterial dando prioridad a los radios que convergen en Barcelona sobre los arcos que pudieran equilibrar y potenciar el desarrollo de otras polaridades del A.M. (tercer cinturón que se anuncia de peaje) no parece que concuerden con los principios del Plan Director. El retraso en la ejecución de la autopista Sabadell-Tarrasa (de la que el año 71 sale por fin a subasta el tramo Trinidad-Sardanyola) se explica por la competencia que pudiera presentar al túnel oriental, y por el mal ejemplo que supone hoy la ejecución de autopistas libres por el Estado. El trazado de estas grandes arterias dentro de las ciudades viene determinado por criterios de economía (costos de expropiación, de construcción, del usuario-explotación y ahorro de tiempo, de mantenimiento y financieros), seguridad y rapidez, pero en absoluto intervienen factores como alteraciones de la estructura urbana, intrusión ambiental, cambios de usos del suelo que inducen —cualitativos y cuantitativos— y efectos de inducción de tráfico con la incidencia consiguiente en el funcionamiento del sistema de transporte público. La Meridiana, la autopista Barcelona-Badalona, la Barcelona-Tarragona a su paso por Martorell, son ejemplos del nivel de tratamiento de las características urbanas en el diseño de grandes arterias. El retraso en la ejecución de los cinturones de Ronda, primero y segundo, consecuencia de la ignorancia en el planeamiento de las fuerzas en juego. Las operaciones de compraventa de parcelas en el Vallés, movimientos especulativos originados por el proyecto del túnel de Vallvidrera. Los túneles del Tibidabo sirven a la intención expresa de la urbanización del Vallés Occidental que comportan (si el control de la Administración sobre este proceso presenta en el futuro el mismo balance que el de la ejecución del Plan Comarcal del 53, no se pueden abrigar muchas ilusiones sobre el futuro del gran parque metropolitano del Tibidabo) y producirán una profunda alteración en las accesibilidades relativas de las zonas de la comarca con una transferencia de centralidad a una zona aún no ocupada y el consiguiente drenaje de recursos de la ordenación y equipamiento del entorno comarcal próximo. En definitiva, la importancia física de estas intervenciones y la irreversibilidad de los procesos que desencadenan hacen que la ordenación futura del territorio sea totalmente consecuencia de aquéllas, invirtiendo la lógica que guiaría un proceso correcto de planeamiento.

J. L. - G. O.

El Decreto de Actuaciones Urbanísticas urgentes (ACTUR)

Eduardo Leira
Agustín Rodríguez-Bachiller
Ignacio Solana

Desde la perspectiva del tiempo transcurrido y de las polémicas levantadas alrededor del tema, parece que el Decreto de Actuaciones Urbanísticas Urgentes debería adquirir algún sentido nuevo que le añadiera significados que estaban ocultos en el momento de su primera aparición. Y, sin embargo, desde esta perspectiva, no parece que ni el Decreto ni las subsiguientes actuaciones resulten algo diferente de lo que en el primer momento parecieron ser: una victoria más en ese sordo forcejeo contra el planeamiento (como principio y como política) que jalona todo el proceso de intento de aplicación de la Ley del Suelo desde su publicación.

En este sentido, no parece que dichas Actuaciones planteen medidas no tan drásticas ni tan originales como pretenden sus promotores, sino que son más bien una etapa más de ese proceso contradictorio de Cumplimiento-Incumplimiento-Modificación al que están sometidos actualmente los principios y normas sobre planificación.

Por un lado, el Decreto en sí presenta una serie de puntos que nos pueden ayudar a caracterizarlo en su singularidad, y al mismo tiempo a comprenderlo como parte de un proceso más general:

1. En primer lugar, respecto a los **estudios previos** necesarios para la determinación y localización de estas Actuaciones, se habla únicamente de una «Memoria explicativa» contenida en el Proyecto de Delimitación, sin especificar los aspectos a tratar ni su profundidad, cuando, en realidad, son estos estudios previos la única garantía posible de todo el proceso posterior.

Valga recordar aquí, como ejemplo sintomático, la progresiva degeneración de las llamadas «fases previas» en las actuaciones promovidas por la Gerencia de Urbanización que, de ser justificación última de la razón de ser de éstas, se han convertido en simples informes internos con significado meramente administrativo, carentes de contenido técnico.

2. En segundo lugar, respecto a la **expropiación** de los terrenos, en el Proyecto de Delimitación se reducen los plazos de información pública a la mitad de los previstos por la Ley del Suelo y, por otro lado, este Proyecto no especifica los propietarios afectados, sino únicamente describe, gráfica y verbalmente, el perímetro de la Actuación. Lo que sí es cierto es que las dos medidas son coherentes, pues con la dificultad que supone para los afectados el enterarse de si lo son o no, probablemente sobra la mitad del período de información pública. En el Proyecto de Tasación se aplicará como tasación mínima la expectante, cuando la calificación anterior de los terrenos fuera de rústicos. Esto supone una cierta «garantía», frente a los Decretos de «máximos y mínimos» de 1962 y 63, que en los casos de expropiación

de suelo rústico para convertirlo en urbano, aplicaban la tasación por valor inicial.

3. En tercer lugar y respecto al Planeamiento de estas zonas de actuación, se podrá tramitar y aprobar independientemente, e incluso modificando las directrices de los Planes Generales preexistentes (en la tramitación de estos planes, los plazos también se reducirán a la mitad de los previstos por la Ley). Este aspecto del Decreto recoge una idea ya presente desde la promulgación del Decreto de 21 de julio de 1962, que, con objeto de «flexibilizar» la actuación expropiatoria (hasta entonces un simple sistema de actuación para llevar a cabo un planeamiento previo), permite la delimitación de polígonos al margen de la existencia o no de Planes Generales, e incluso modificándolos.

Por otro lado, estos aspectos del Decreto, conjuntamente con los desarrollos posteriores que han tenido en las Actuaciones iniciadas, pueden alcanzar un significado más completo si los referimos a procesos más generales, como pueden ser, por un lado, la actividad urbanística en general, y, por otro, la organización socio-económica del desarrollo.

Dentro de un concepto de «urbanismo» más general, urbanismo como teoría, y urbanismo como actividad técnico-política en sus diferentes aspectos, las Actuaciones Urgentes presentan varios puntos-clave para su comprensión y enjuiciamiento:

1) En primer lugar, suponen una clara toma de **postura contra el planeamiento** como principio, o, mejor dicho, contra el planeamiento como racionalización previa de una problemática orientada a la adopción de medidas correctoras y su organización. Muy al contrario en este caso, las decisiones terapéuticas cara a la problemática aparecen como predeterminadas (la problemática misma también se da por definida y analizada), y queda entonces, como único margen de racionalidad, la organización material de estas decisiones, su ordenación física, el planeamiento como momento de diseño.

Vuelve a la Memoria la Gerencia de Urbanización, pues las Actur siguen exactamente la línea de sus polígonos. Pero el cambio de su magnitud supone un salto cualitativo importante, pues ya no sólo se comprometen a sí mismas con su resultado, sino que trascienden su propio entorno inmediato, incidiendo en la estructura metropolitana en que aparecen, por lo que, si no se planean con ese marco de referencia más amplio, pueden trastornar y poner en cuestión el desarrollo de toda esa Área Metropolitana.

Poco importa, pues, su éxito o fracaso internos, sino se han previsto sus efectos, ni, menos aún, se han previsto las medidas para contrarrestar los que resulten negativos. El problema es previo al de su porvenir, pues, tanto si salen adelante como si fracasan (imaginamos que todo acabará en un término medio, con algunas de las «primeras fases» a medio terminar, y el resto convertido en una inmensa «tierra de nadie»), las consecuencias de este éxito o fracaso están totalmente sin prever.

2) En segundo lugar, y en cuanto al contenido urbanístico del proceso y su ideología urbanística subyacente, las Actur se plantean decididamente al margen de los procesos reales de crecimiento y de complejización progresiva de unas estructuras existentes. Optan, de entrada, por un **urbanismo «ex novo»**, que no se compromete con

procesos en marcha, cuyo engarce presentaría serios problemas de planeamiento y gestión, que son precisamente los que se quieren evitar. Naturalmente, este aspecto no es más que la otra cara de la renuncia apriorística que comentábamos más arriba al estudiar las Actur en el seno de un proceso dinámico, y cuya incidencia en éste se debe conocer de antemano para poder encauzar la propia actuación.

Este planteamiento presenta, además, aspectos contradictorios, pues habiendo apuntado las Actur tímidamente en el sentido de creación de «satélites» de los grandes núcleos, esta timidez ha llevado a situarlas muy cerca de estos núcleos, con lo que el voluntariamente ignorado «engarce» con lo actual, probablemente se acabará llevando a cabo de una o de otra forma, y en todo caso sin planear.

3) En tercer lugar, las Actuaciones Urgentes suponen una concepción característica de la gestión urbanística y su papel. El «nuevo» equipo ministerial parece haber centrado su óptica en la ejecución del urbanismo como problema fundamental, frente al más secundario del carácter y calidad del plan a que respondan (por encima de ciertos mínimos, claro está). Entonces, en todo el proceso urbanístico, el momento de la **urbanización** (como «ejecución» infraestructural) es el que adquiere mayor importancia. Se trata, entonces, de buscar la fórmula para resolver esta etapa decisiva, de encontrar y garantizar el funcionamiento de los «agentes urbanizadores» que ejecuten el urbanismo.

Paralelamente a este desplazamiento del centro de atención, y como consecuencia lógica de él, la **gestión** del planeamiento pasa a ser tan importante o más que su contenido. Se ha pasado, de los Polígonos en los que la única racionalización introducida era la que se plasmaba en un cierto ordenamiento físico, a unas grandes Actuaciones en que, prácticamente, las formas de gestión serán las que vayan dando forma a lo que allí se planea. En este sentido, la ordenación física de las Actuaciones se detiene en la definición de unas grandes «unidades mínimas de actuación», unas especies de «parcelas mínimas» (entre 5 y 10 hectáreas) que constituyen el umbral de rentabilidad para ser acometidas por la iniciativa privada.

Enlazamos así con los aspectos socio-económicos más generales a que nos queríamos referir para encuadrar este somero análisis de las Actur, porque es a la iniciativa privada a quien se encomienda el llevar a cabo estas Actuaciones. El ejemplo de las autopistas está ahí (y no por casualidad, por cierto), y el sistema de concesionarios aparece como la panacea que nos va a resolver el problema del urbanismo. El papel de la Administración consiste entonces en velar para que estos concesionarios «no lo hagan del todo mal», respeten unos estándares urbanísticos mínimos, etc. La ordenación se orienta entonces a definir esas unidades de forma que se garantice la asistencia de los grandes promotores a los concursos que prevé el Decreto para la Redacción de Planes de Ordenación y Proyectos de Urbanización, su ejecución y la construcción sobre ellas.

No resulta muy difícil deducir de este planteamiento algunas consecuencias bastante claras que explican el sentido de este proceso:

1.º) Este proceso supone un estímulo para la concentración del capital promotor, excluyendo, casi automáticamente, al pequeño pro-

motor, que no puede acometer empresas de tanto volumen.

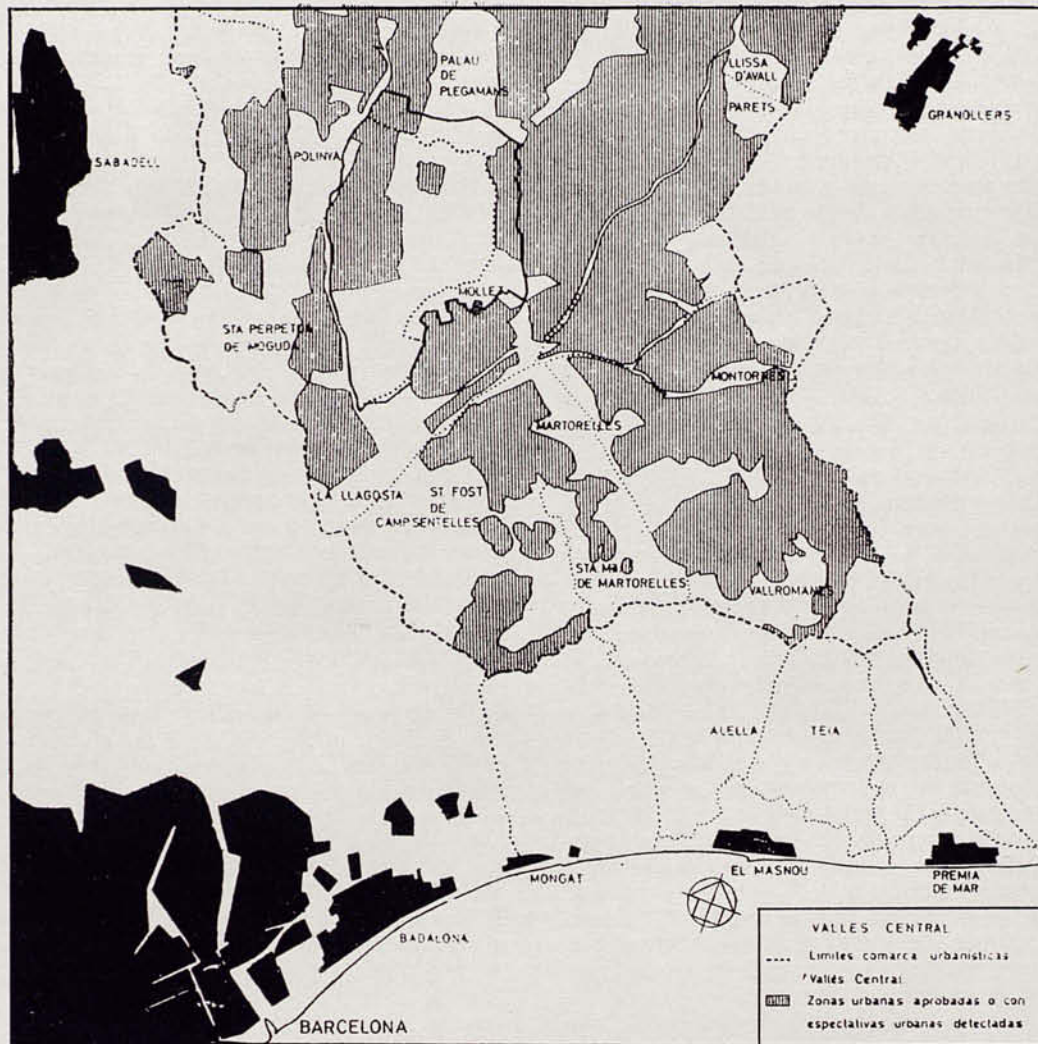
2.º) Sitúa el punto clave del urbanismo en el momento de la negociación entre la Administración y los grandes promotores sobre el uso y la ordenación concreta dentro de estas «unidades mínimas de actuación».

3.º) Introduce un factor monopolístico en la actuación de estos grandes promotores, eliminando el riesgo y la competencia, al negociar con ellos las garantías de rentabilidad mínima de estas actuaciones.

4.º) Supone invertir los fines del planeamiento, de la definición de los óptimos de uso para su posibilidad, a la determinación de los óptimos de gestión (gestión privada, en concreto) para su planeamiento y coordinación.

Evidentemente, todos estos matices y concepciones de cómo orientar un desarrollo, en-

cajan en esquemas bastante generalizados y conocidos en otras esferas. En efecto, el estímulo a la concentración de capital, la negociación de las inversiones entre el Estado y el Capital privado, la garantía para este Capital de beneficios menores pero más estables y seguros, la orientación del consumo por la producción, todos estos aspectos no son más que algunos de los que constituyen esa forma de capitalismo evolucionado que se ha dado en llamar «neocapitalismo», ya presente en otros países y hacia el cual se atisban, en España, decididos balbuceos. ¿Y por qué se plantean aquí estas medidas a la vez que se renuncia precisamente a lo que en esos otros países es la contrapartida racionalizadora de esta nueva orientación del mercado, que es precisamente la **planificación**?



La nueva ciudad de Riera de Caldas

J. Esteban Noguera

La actuación urbanística urgente Riera de Caldas constituye una primera sintetización operativa de la nueva política urbanística que viene configurándose en el país.

En rigor, la política urbanística como tal, ha sido prácticamente inexistente en el terreno de los hechos, al quedar ahogada por la autonomía de los criterios seguidos en la construcción de viviendas y la realización de las obras públicas; falta de otras actuaciones específicamente urbanísticas y

coordinatorias, ha quedado reducida a unas formulaciones legales, y los resultados están a la vista de todos. La nueva política que se vislumbra, no es más que la adecuación de los anteriores esquemas a una nueva escala territorial y económica.

El polígono, cualquiera que fuera su promotor, ha sido durante los últimos lustros la figura urbanística a través de la que se ha canalizado la construcción de viviendas para la supresión del déficit de habitación existente en las aglomeraciones urbanas. La problemática surgida a raíz de estas realizaciones no se oculta a nadie. La infradotación de servicios y equipo, la falta de integración y participación en la ciudad, y la rígida o deficiente organización espacial, son aspectos significativos de la mayoría de los polígonos

Aparte de la asignación de uso industrial a un sector del suelo que ocupará, en la Nueva Ciudad de Riera de Caldas no se aprecia ningún cambio cualitativo con referencia a los citados polígonos. La nueva ciudad es lo equivalente, en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, a lo que ha venido siendo el polígono de viviendas para la ciudad tradicional. Básicamente, es una operación de construcción de viviendas que se organiza autónomamente respecto a la realidad urbanística circundante. Los criterios que sustentan su promoción y su desarrollo no han variado.

Los valores urbanos que encierra el nombre de ciudad, es obvio que no vienen implicados por el tamaño del asentamiento. En un principio se llamó a esta actuación, Polígono El Vallés, lo cual se prestaba menos a confusiones.

No se pone en duda la perentoria necesidad de viviendas que sufre el A. M. de Barcelona, pero la creación de las mismas no puede separarse de las demás variables que comportan un desarrollo territorial equilibrado, entre ellas la dotación de servicios, la organización de infraestructuras generales que homogeneicen el grado de accesibilidad, y la corrección de los déficits existentes en los actuales núcleos urbanos, donde, por otra parte existen muchos solares sin edificar, dedicados al elegante juego de la apropiación de las plusvalías que crea la comunidad, y en los que sin duda cabrían todas las viviendas que van a construirse en Riera de Caldas.

Sin embargo, se opta por promover la construcción de nuevas ciudades, en suelo limpio, partiendo de cero.

La megalomanía latente en muchas personas, ya sean políticos que ven en ello la posibilidad de manifestar estruendosamente el éxito de su gestión, técnicos entusiasmados ante la posibilidad de «hacer urbanismo en serio», o simples ciudadanos fácilmente impresionables por el tamaño de las cosas, al que inconscientemente deben atribuir significados mágicos es el caldo en el que se cuece la afortunada idea de la nueva ciudad para irse poniendo a punto. No obstante, no podemos atribuir a estos apetitos desordenados las causas que han motivado la aparición del fenómeno «nueva ciudad», aunque sí constituyen un cauce idóneo para su desarrollo.

Si nos remontamos al inicio del asunto, podemos ver las contradictorias circunstancias que han ido jalonando la formalización de la idea en el tiempo.

Ignoro la fecha en que alguien tuvo la ocurrencia del gran polígono. Las primeras manifestaciones gráficas del asunto se realizaron en 1963, dentro de un plan comarcal para el Vallés Central. La aparición de una nueva comarca a costa de sus dos vecinas, los Vallés Oriental y Occidental, es perfectamente coherente con el fenómeno que nos ocupa, y este hecho, que podría no tener mayor importancia que la delimitación de un área de estudio, adquiere aquí un singular significado renovador; nuevas ciudades y nuevas comarcas. El Vallés Central sobre el eje de la Riera de Caldas, y exento de núcleos urbanos de importancia, constituía un territorio idóneo para atraer la atención de todos aquellos que se sentían inclinados a crear de la nada; además era evidente que dentro del más riguroso modelo geométrico-competitivo de equilibrio territorial, se precisaba una capital para el nuevo territorio.

Durante la elaboración del esquema director, la idea tuvo sus adeptos, y, a pesar de haberse aceptado la propuesta de un modelo de ciudad región apoyado en los numerosos núcleos urbanos existentes en el Área Metropolitana de Barcelona, se forzó una solución de compromiso en la que se mantenían tres polaridades de nueva creación, las cuales quedaron grafadas en el plano representativo del Esquema Director con sus respectivas asignaciones demográficas, industriales y de equipo. Una de estas polaridades era, naturalmente, la de Riera de Caldas.

Con el ánimo de agotar las diversas escapatorias del tema, podemos, incluso, admitir la hipótesis de que la construcción de una nueva ciudad es un hecho abordable en nuestro contexto socio-económico y cuyo resultado estará dotado del nivel de valores urbanos que deben exigirse a un asentamiento urbano que pretenda llevar aquel nombre. Sin embargo, tampoco por ahí escapa a sus contradicciones.

La mala y extendida costumbre de confundir un plan con un dibujo, ha dado lugar a la pretensión de considerar la realización de la Nueva Ciudad como un objetivo del Plan Director, puesto que ha podido señalarse su emplazamiento tomando como dato el plano del esquema director.

Si ya no está muy claro el método de planeamiento basado en el diseño de una imagen ideal del territorio y la fijación de un plan de etapas para alcanzarla, lo que es a todas luces insensato es prescindir del plan de etapas que pretende racionalizar las acciones y establece unas prioridades de actuación que fomenten los desarrollos más convenientes en cada momento, y neutralicen las posibles desviaciones del camino elegido. Es un hecho teóricamente claro, e históricamente demostrado que en los procesos de desarrollo urbano, donde tiene notable beligerancia la iniciativa privada, el orden de los factores alterará profundamente el producto.

En descargo de la promoción, debe decirse que el Plan Director no tenía un plan de etapas definido y explicitado, pero con la simple lectura de sus principios y objetivos se obtiene la inmediata conclusión de que la Nueva Ciudad de Riera de Caldas no es una actuación prioritaria. En todo caso, resultaba más razonable encargar el estudio de un plan de etapas o un orden de prioridades que un proyecto de expropiación.

No obstante, la participación del Esquema Director en la formalización de esta promoción ha sido casual. En todo caso ha constituido una justificación a posteriori de una idea que de cualquier modo habría aparecido y muy probablemente en el mismo sitio.

Cuando llega la noticia de la inmediata puesta en marcha de la nueva ciudad, hace aproximadamente unos dos años, los sectores del urbanismo local la acogieron con explícito entusiasmo. Por fin, la Administración Central iba a realizar importantes inversiones en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona. En qué consistieran estas inversiones pareció no importar tanto. El anuncio de esta actuación y la manifestación de su prioridad absoluta se hizo a los pocos meses de haberse iniciado los trabajos de estudio y redacción del Plan del Área Metropolitana, dando lugar a una situación en la que, el cometido de los técnicos que entonces integraban el equipo redactor, se vio envuelto en el más deprimente absurdo. Además de prescindir, como se ha

visto, de la adecuación a un plan de etapas, se ignoraba un proceso de planeamiento en curso, que por su planteo y coste parecía en su momento un intento serio, y se convertía en un dato previo lo que en el mejor de los casos hubiera sido un resultado.

Esta inversión de proceso, repetida en otros casos similares y definitivamente institucionalizada por un decreto regulador, ha tenido una notable contribución en el progresivo languidecimiento y probable muerte del Plan del Área Metropolitana, que por otra parte nunca gozó de muy buena salud.

Por el momento, ahí están las nuevas ciudades, con la Riera de Caldas para la ubicación de la primogénita, todas ellas con plena naturaleza jurídica, y en el Área Metropolitana de Barcelona, sin las trabas que representaría un planeamiento global que, si es medianamente riguroso, no tendrá otra alternativa que ponerlas en tela de juicio. A pesar de todos los obstáculos superados, el camino a recorrer no se presenta claro y se mantiene entre otras, la incógnita del tipo de entidad administrativa que constituirá la nueva ciudad, lo cual debería ser, en buena lógica, un punto previo a considerar. Si se siguen manteniendo las diversas jurisdicciones municipales presentes en los distintos polígonos delimitados hasta el momento, el experimento puede dar lugar a resultados verdaderamente curiosos e insólitos, pero alejados de los criterios más primarios en los que se fundamenta el concepto de ciudad. Pero hemos llegado a un punto en el que todas las contradicciones y objeciones razonadas que puedan hacerse al asunto son «pecata minuta», frente a la necesidad acuciante de dar una respuesta, del tipo que sea, a la problemática situación urbanística del país.

No debemos extrañarnos de que la respuesta elegida sea ésta. Incluye dos componentes capaces de convertir en adeptos a la idea a numerosos ciudadanos de diversa condición: éstos son la construcción masiva de viviendas que, en cualquier caso es necesaria y el enorme volumen de la operación, al que pueden atribuirse significados de desarrollo económico y de progreso en general.

Después del fracaso de las formulaciones legales vigentes hace quince años, resulta más fácil y menos peligroso plantear unos nuevos métodos de acción urbanística que indagar y extirpar las verdaderas causas que han motivado la ineficacia de la ley, aunque, en este caso, ello no sea más que eludir la verdadera naturaleza del problema. La obsolescencia de algunos principios urbanísticos en que se basa la Ley del Suelo no es el motivo del cambio de política apreciado, sino que las causas deben buscarse en la incapacidad de control por parte de los organismos a quienes correspondía.

Podrían, por último, aducir los partidarios de la nueva Ciudad de Riera de Caldas que es la primera actuación dentro del planeamiento estratégico y liberalizado superada ya la etapa normativa y tímidamente socializante de la Ley del Suelo. Este argumento, que si fuera cierto por lo menos sería coherente con los objetivos generales del desarrollo europeizante, no es tampoco convincente, pues se necesita mucha ingenuidad para creer que un gran polígono de viviendas e industrias, apriorístico, autónomo de los procesos contiguos y que no tiene la voluntad de incluir variables de rango metropolitano, tiene algo que ver con el planeamiento o con la estrategia.

Barcelona, noviembre 1971

La nueva doctrina urbanística

La reacción a la iniciativa ministerial de «Actuaciones Urbanísticas Urgentes» en el Área de Barcelona, provocó reflexiones a distintos niveles entre los equipos de planeamiento metropolitano. El siguiente escrito, de junio 1970, recoge las conclusiones particulares de algunos de los técnicos:

1. MANIFESTACIONES

Después de ocho meses de expectación, el nuevo equipo del Ministerio de la Vivienda ha dado a conocer las primeras manifestaciones de lo que aparenta constituirá el esqueleto fundamental de su política urbanística. Esta aparece todavía sin formalizar definitivamente, aunque pueden apreciarse, detrás del velo de pragmatismo y desinterés teórico de que se hace gala, los criterios directores que contienen en una postura teórica, digamos mejor una doctrina, no por elemental menos grave. Esta postura se ha manifestado sobre todo en las declaraciones del Sr. Ministro de la Vivienda en la Feria Internacional de Muestras de Barcelona (junio de 1970), ampliamente recogidas por la prensa, a propósito del nuevo Decreto-Ley adoptado por el Consejo de Ministros de junio de 1970, sobre el lanzamiento de unidades urbanísticas de urgencia en las provincias de Madrid y Barcelona.

2. CRITICA TEORICA

2.1. Sobre las características técnicas de las unidades urbanísticas

La propuesta del Decreto-Ley estriba en promover y facilitar administrativamente la preparación de suelo urbanizado para la construcción de polígonos de vivienda. Estas operaciones se entienden como unidades de gran tamaño (se habla de superar en algún caso los 200.000 habitantes), de composición interna predominantemente residencial, apoyándose sobre infraestructuras existentes, con una estructura interna especificada tan sólo con estándares genéricos, independientes de ninguna relación metropolitana o regional más que las dependencias gravitatorias pre-existentes, y como causa y efecto a la vez, de localización aleatoria en función de las oportunidades de una gestión simple.

Las medidas propuestas se proponen como objetivo: a) reducir significativamente el déficit de vivienda económica; b) influir deflacionariamente sobre las expectativas y el precio del suelo urbano.

Hay, pues, un modelo teórico subyacente según el cual la operación sobre las variables controlables (de hecho tan sólo «número de viviendas de nueva construcción» y «localización no marginal») actuarían unívocamente sobre las variables objetivo. Pero es cierto, y bastante claro, que la naturaleza de tales variables objetivos («déficit de vivienda económica» y «precio de suelo urbano») es mucho más compleja de lo que la aplicación de estas unidades pueda sugerir.

Con una operación de impacto como las propuestas sobre el «stock» de viviendas, es difícil afectar sensiblemente el déficit. Porque no es tan obvio que el déficit existente sea precisamente del tipo de vivienda que va a producirse. La vivienda no es un bien homogéneo, uniforme, como para que pueda ser

tratado como un mercado unitario. Los distintos tipos de vivienda (según sus estándares y características, según sus tamaños, según su tipología arquitectónica, según su edad, y, sobre todo, según la localización), no son bienes intercambiables, sustitutivos. Hay déficit de vivienda para los nuevos matrimonios de clase media baja, que trabajan de «white collar» y de oficinista, y que no pueden vivir en los polígonos porque su empleo es, no sólo urbano, sino central. Hay déficit de viviendas para solteros, ancianos, familias nuevas —por definición, el grupo de los realquilados— de exigencias funcionales inadaptables al polígono. Hay déficit de vivienda, sobre todo, para los recién inmigrados, para los todavía marginales a los mecanismos económicos e institucionales del sistema urbano, que son esencialmente incapaces de ocupar los nuevos polígonos, que tan lejos les quedan de sus «oportunidades» a la hora de las adjudicaciones.

Como tipo de oferta, las viviendas del polígono se adaptan a la demanda residencial del obrero industrial, casado, de familia y edad medias, en una fase ya avanzada de su proceso de integración urbana. Pero, he aquí que, en otros sentidos, su paso al polígono le representa una regresión importante. Porque, aunque ciertamente las unidades urbanísticas supondrían un aumento de opciones residenciales para este numeroso grupo de población, esto sería a costa de renunciar a otra serie de opciones económicas, culturales, sociológicas y ambientales que la ciudad les daba, y que desaparecen con los inevitables «gethos» periféricos, satélites. Y no cabe creer que este carácter segregado va a desaparecer por el hecho de aumentar el tamaño de la unidad, mientras no varíe su composición interna, su proceso temporal de formación y sus relaciones de localización. Otras consecuencias afectarían a la dramática rigidez que este tipo de operaciones impone al crecimiento de la ciudad, a su inevitable vulgarización ambiental, a sus costes económicos descompensados, etc., etc.

Ninguna de estas cosas son cosas nuevas: en todo el mundo se han difundido discusiones unánimes sobre los procesos del «public housing», en U.S.A., sobre los defectos de la INA-CASA italiana, sobre el drama de los «grandes ensembles», sobre la falsa imagen de Vällingby o Färsta.

Hay, pues, serias dudas sobre la relevancia de las medidas propuestas como instrumentos eficaces de cara a los fines indicados. Y que, desde un punto de vista técnico, naturalmente, resulta asombrosa ante la experiencia universal y la nueva orientación tomada por la legislación y la política de vivienda de la mayoría de los países avanzados.

2.2. Sobre el procedimiento de actuación

La gravedad de la operación viene aumentada con el procedimiento de su gestión. Creemos que puede definirse como una actuación unitaria, masiva y de urgencia; y, en tal sentido, se opone radicalmente a las características de una acción planeada (de planeamiento urbanístico).

En efecto, la acción unitaria, en cuanto confía toda la eficacia de la gestión a una actuación puntual, única, de la que se esperan efectos suficientes sobre todo el conjunto de variables y problemas, es lo contrario del tipo de actuación controlada, que es la que

define un plan. La renuncia al esfuerzo del control (no sólo material también, sino intelectual) del proceso urbano y la renuncia al planeamiento.

El carácter masivo de la operación, en cuanto supedita la eficacia de la misma a una simple magnitud cuantitativa, prescindiendo de consideraciones estructurales sobre las relaciones externas de la misma, resulta prescindir, por tanto, del carácter sistemático, general o comprensivo que la definición jurídica y habitual del planeamiento urbano contiene.

Asimismo, en cuanto a sus características en el tiempo, el carácter «de urgencia» que, como de costumbre, se da a estas actuaciones, es lo contrario de la idea de estrategia propuesta por el planeamiento como jerarquía de posibilidades en el tiempo y en el espacio como respuesta a las sucesivas situaciones.

Es evidente que, por sí mismas, estas acciones ponen en crisis la idea del Plan, tal como se ha venido entendiendo, y está explicitada en la Ley del Suelo, y tal como venía orientando los trabajos de los equipos de planeamiento. Históricamente, y por el simplismo de las operaciones propuestas y del procedimiento seguido, parece una regresión a los primeros años de la postguerra. Porque el falso idealismo de la etapa inmediata anterior contenía, junto al engaño de un planteo teórico divorciado de la realidad, por lo menos la espera de una vía futura no desmentida.

Si ahora se quiere el realismo, y con el reconocimiento de la impotencia planificadora de la Administración, habrá que saberlo claramente, y redefinir, en consecuencia, la legislación urbanística, los trabajos en curso e, incluso, el vocabulario público. Es bien sabido que muchos países, y con técnicas muy avanzadas, se rigen por un marco de planeamiento en el que las decisiones de la administración son siempre minoritarias y adaptadas, instantáneas, sectoriales. No es la posibilidad teórica de este sistema lo que está en duda, sino la coherencia de una situación en la que se actúa según esta norma habiéndose explicitado la contraria.

Si se decide ir a gestión privada de la ciudad (como la dramáticamente evidencia de sacar a concurso de empresas el proyecto y la realización de las nuevas unidades), habrá que modificar institucional y jurídicamente el marco de referencia del urbanismo que todavía suponía ingenuamente (?), que éstas eran responsabilidades de la Administración Pública.

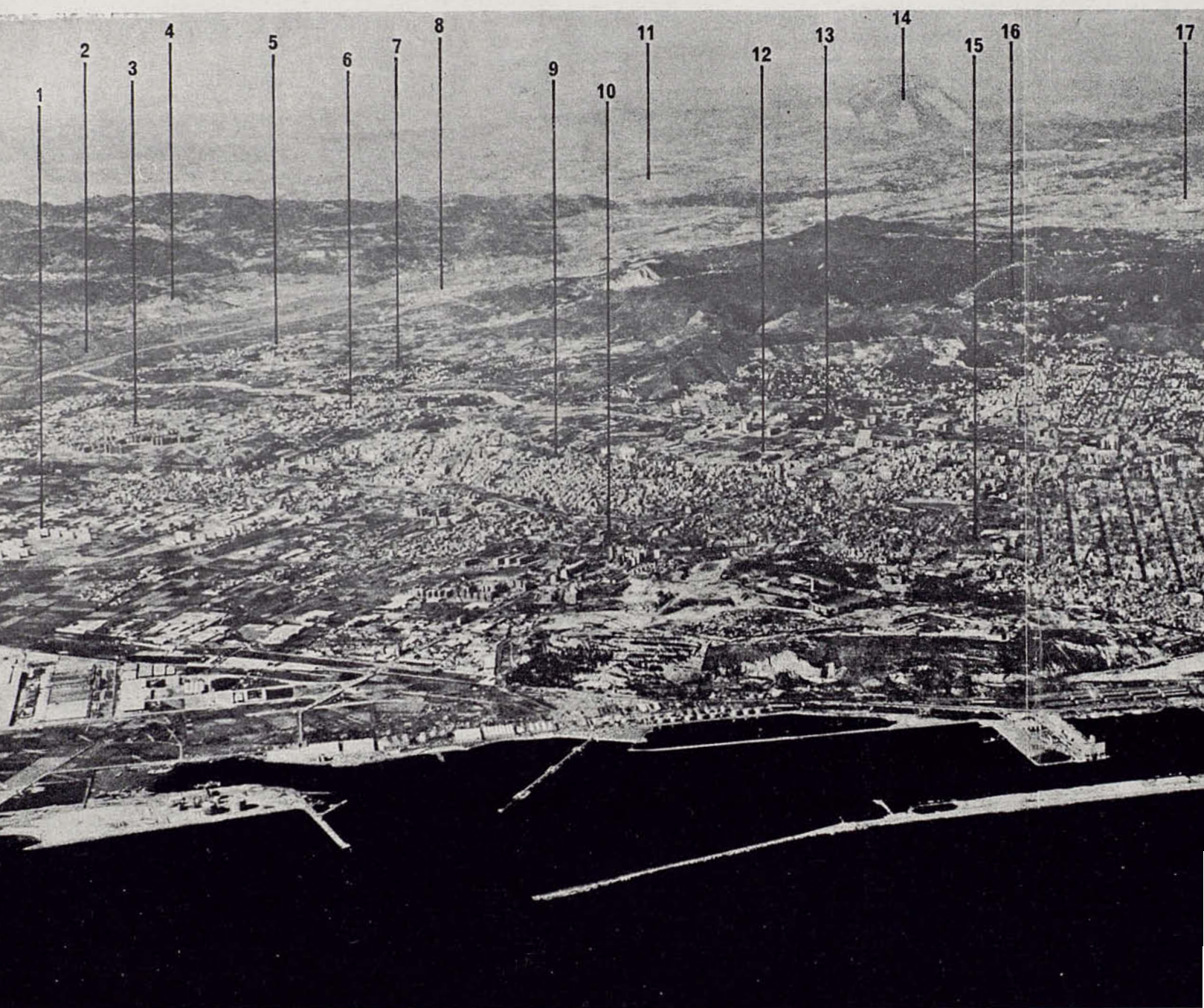
3. LA PROPUESTA DE ACTUACION EN BARCELONA

Las contradicciones anteriores se ponen de relieve en el caso de Barcelona, y el conflicto entre las actuaciones propuestas con el Plan Director del Área Metropolitana y sus sucesivos estudios. Las propuestas del Ministerio vienen a incidir contra un sustrato de planeamiento que desde hace más de seis años estudia, precisamente, características internas del área, fuerzas predominantes y estrategias de actuación.

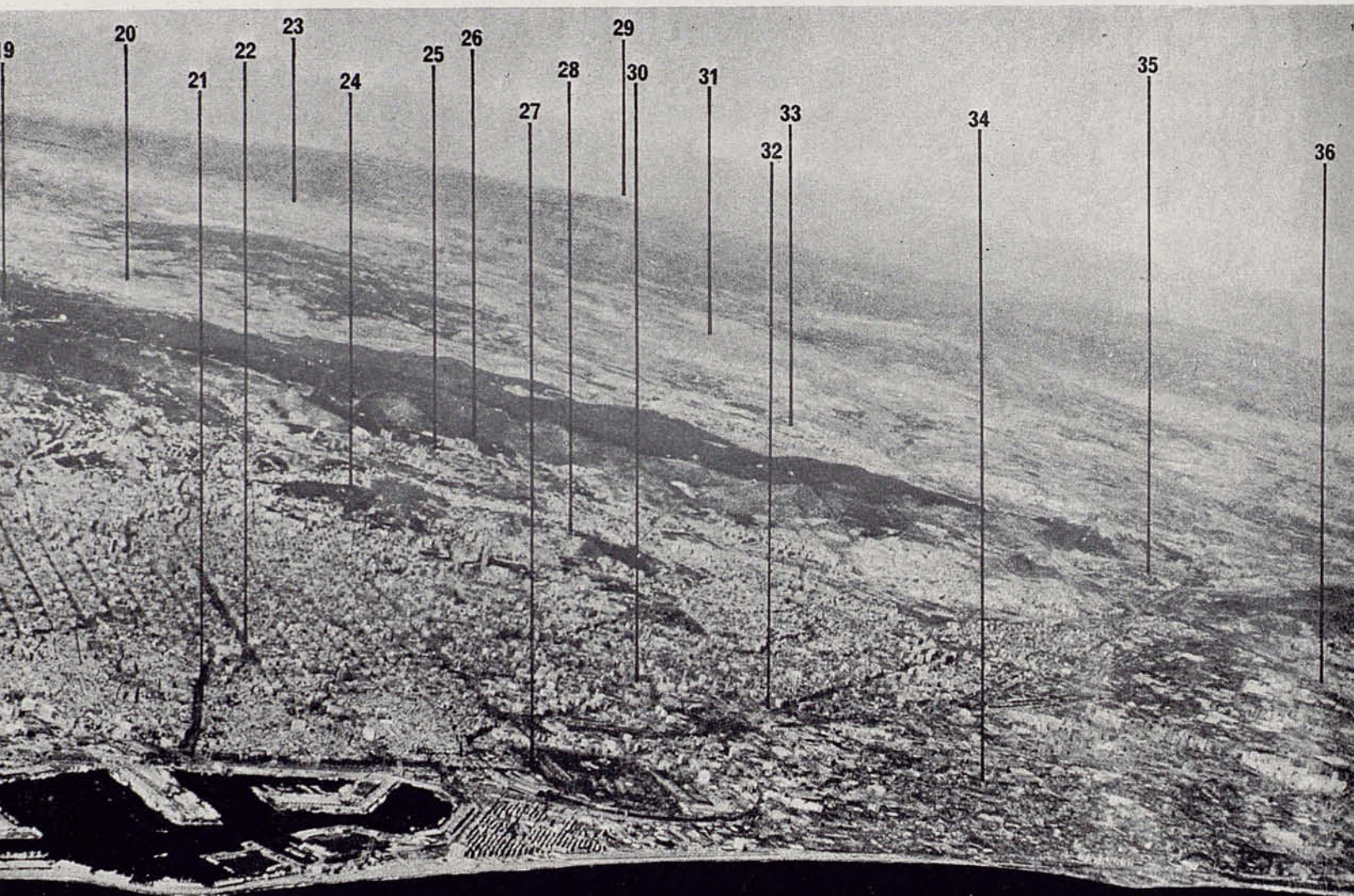
Ciertamente, ya en estos años, las voluntades normativas del planeamiento se han visto repetidamente contrariadas por iniciativas y acciones de diversa naturaleza y origen que, muchas veces al amparo de una semi-oficialidad, han tomado carta de naturaleza, a pesar de su improcedencia urbanística, etc., etcétera.

Visión parcial del territorio metropolitano

1: Bellvitge. 2: Río Llobregat. 3: Cornellá. 4: San Vicente dels Horts. 5: San Feliu de Llobregat. 6: Esplugas de Llobregat. 7: San Justo Desvern. 8: Molins de Rey. 9: Hospitalet. 10: Plaza Cerdá. 11: Martorell. 12: Nou Camp. 13: Palacio de Pedralbes. 14: Montserrat. 15: Plaza de España. 16: Vallvidrera. 17: Rubí. 18: Plaza Calvo Sotelo.



19: Punta del Tibidabo. 20: San Cugat del Vallés. 21: Ramblas. 22: Plaza Cataluña. 23: Tarrasa. 24: Parque Güell. 25: Montbau. 26: Hogares Mundet.
27: Estación de Francia. 28: Turó de la Rubira. 29: San Llorens de Munt. 30: Plaza de toros Monumental. 31: Sabadell. 32: Plaza de las Glorias.
33: Sardanyola. 34: Pueblo Nuevo. 35: Montcada. 36: Río Besós. 37: Santa Coloma de Gramanet.



El hecho metropolitano se ha conceptualizado a través de la idea de Area Metropolitana. Y esta definición territorial del fenómeno ha venido emparejada a un repertorio de índices de medición.

Pero estos índices, no siempre concordantes, insisten en delimitar el alcance extensivo del proceso, como endógeno y medido desde sí mismo (densidades, viajes, crecimiento, etcétera) reforzando una idea de área metropolitana como forma específica y autónoma de ocupación territorial.

En cuanto, de hecho, la forma de ocupación metropolitana aparece muy diversamente en las distintas situaciones regionales en que se encuadra, la justificación del área metropolitana surge sobre todo como territorio sujeto a una intervención (de planeamiento, normalmente), como espacio operativo y no sólo como hecho territorial específico.

Sí, como hemos señalado más arriba, la dimensión característica de esta operatividad viene dada por las grandes infraestructuras del crecimiento, resulta que la definición del área deberá referirse a parámetros delimitadores del sistema productivo metropolitano dentro del espacio económico regional.

De modo análogo a la relación de ciudad a campo, un área metropolitana sólo podrá definirse como diferencial respecto al conjunto región. Distinguiéndose, por tanto, ambos espacios: el regional, como ámbito específico, y el metropolitano como elemento de intervención.

Se relativiza así la significación métrica de indicadores convencionales, importados de países donde acaso región y área metropolitana se identifican (U.S.A.), al deducir que el espacio-plan metropolitano, en cuanto vector del espacio regional, necesariamente habrá de definirse con referencia a parámetros regionales.

Teoría y práctica de las denominadas Áreas Metropolitanas

Manuel Ribes i Piera

Resumen: La teoría que aquí se elabora y resume sobre la esencia del hecho metropolitano, conduce, a fin de cuentas, hacia el **sistema urbano** y hacia los problemas urbanos —o urbanísticos, si se prefiere— que plantea la Metrópolis como expresión actual de la Ciudad; y a la afirmación del **encuadre regional** como el único que la explica y sitúa en un contexto operativo.

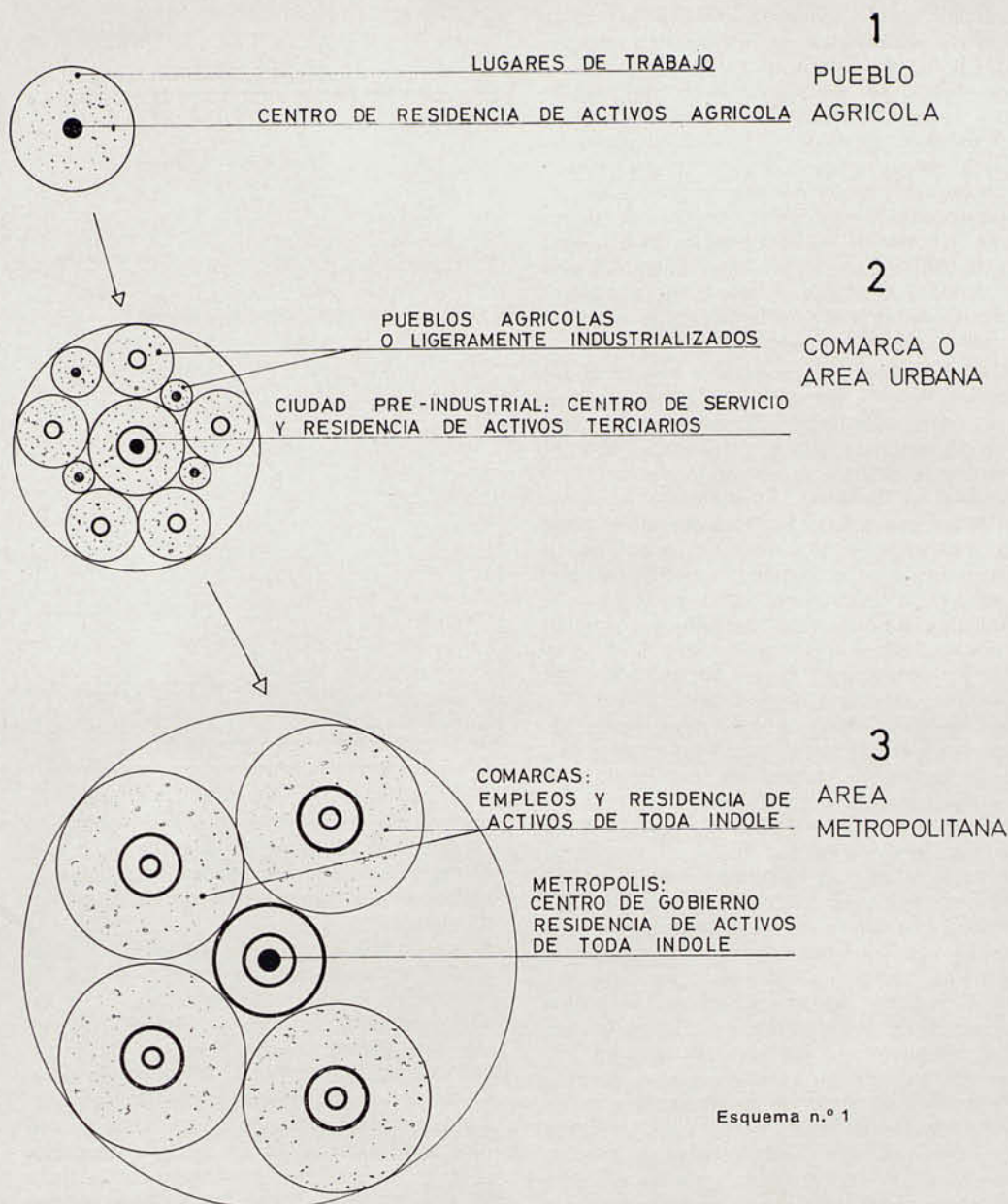
La prospectiva, y algunas realidades recientes, inducen a pensar que la metrópoli es tan sólo el episodio de tránsito hacia la consecución de la Región urbana; y con ella su extensión temporal a los «campos urbanos» como territorios dependientes que refuerzan su importancia y corroboran su existencia.

Las experiencias recientes de planeamiento del **sistema urbano regionalizado** buscan su operatividad y eficacia mediante el ensamble del planeamiento físico o territorial con la planificación económica y social para el desarrollo; y montan sobre esta base la implementación y gestión de los Planes.

En curiosa paradoja, la denominación «Área Metropolitana» que se refiere a los **efectos**, ha prosperado sobre la que se refiere a la **causa**, o «Metrópolis». Si con ello se pretende referir el nombre a la totalidad del fenómeno, habremos, ciertamente, ganado en claridad de conceptos. Pero no; si alguien pretendiera separar el efecto de la causa, pensando, por una parte, en un centro metropolitano —metrópolis—, y, por otra, en una corona orbital dependiente —área metropolitana—. Esto, que, ciertamente, se da en tal o cual ejemplo histórico-urbanístico como fase intermedia del proceso hacia el metropolitano total, no puede aceptarse en pura teoría porque atentaría a la misma esencia de la estructura metropolitana: un hecho total y unitario, conjunto y difuso a la vez, en el que no hay diferencia en cuanto a grado de metropolitano entre el centro o centros y el resto del territorio comprendido en su área.

No es una contradicción con lo que acaba de decirse, afirmar que la metrópolis así entendida, es, hoy por hoy, la máxima expresión del concepto de Ciudad, el grado superior de ser ciudad a que se ha llegado en la Historia de la Cultura humana. Con lo cual se afirma:

- Su entronque con un hecho urbano anterior en el tiempo que le da pie y sustento. La metamorfosis metropolitana requiere y halla su apoyo en la ciudad tradicional, y se produce en determinadas condiciones de variada índole.
- Un hecho diferencial respecto a la ciudad tradicional, que permita hablar de una nueva realidad metropolitana, conjunta y difusa a la vez, como se ha dicho, frente a la entidad o entidades urbanas que le dieron impulso.



Esquema n.º 1

La primera afirmación es obvia y no requiere comentario. Respecto a la segunda, basta con decir que en la metrópoli pierde su vigencia la teoría de los «lugares centrales»¹ como explicativa de una estructura. (Esta sigue, sin embargo, siendo plenamente válida para la ciudad tradicional, que subsiste en nuestros días, por antonomasia, en las ciudades-comarca², y muy especialmente en Cataluña, en aquellas regiones todavía no metropolitanizadas, donde perviven los esquemas urbanos de la ciudad-mercado, centro de servicios para una comarca agrícola circundante.) La génesis de este hecho diferencial metropolitano se esquematiza, con todas las imperfecciones propias de la rigidez de un esquema, en el adjunto gráfico número 1.

La Ciudad tradicional o comarcal, en cierto modo un sistema cerrado y de limitado dinamismo, es monocéntrica y funciona a modo de «compulsory city», es decir, que presenta, en cuanto al movimiento de sus habitantes, un ritmo pulsatorio que va desde el centro a la periferia (lugares de trabajo agrícola o incipientemente industrial) y en sentido recíproco (al lugar o centro de servicios). La capital es el centro de residencias terciarias, y los núcleos secundarios son los centros de residencia de actividades primarias, y semiindustrializadas en los últimos tiempos.

Por el contrario, el «punto de crecimiento»³ (más que el «lugar central») en la conjunción de muy diversos factores humanos, políticos y culturales, y al amparo de una prosperidad económica, inicia el despegue hacia una nueva estructura global y difusa: los subcentros y el centro tradicional pasan a intercambiar residencia y trabajo, y se rompe el esquema de dependencia que atribuía a los núcleos secundarios la residencia de los terciarizados. En este momento se produce un crecimiento de la demanda de trabajo, muy superior al crecimiento vegetativo normal, no tan sólo en el centro, sino **también** en los antiguos sub-centros, estimulados por su nuevo papel, añadidos al número de los potenciales creadores de innovaciones. Se produce, en consecuencia, la conocida migración —inmigración— de personas o de capitales, y bien seguro que de ambas cosas a la vez. En resumen, que, como dice la propia etimología griega, la metrópolis ha cumplido su papel de ciudad-madre de otras. La estructura difusa resultante, verdadera **concentración descentralizada**, recibe los «inputs» de personas y capitales desde más allá de los límites del territorio sobre el que se extiende y al cual difunde sus ventajas metropolitanas, y ésta es su nota característica. Dicho en términos de la teoría de la base económica, también podría resumirse así: para un

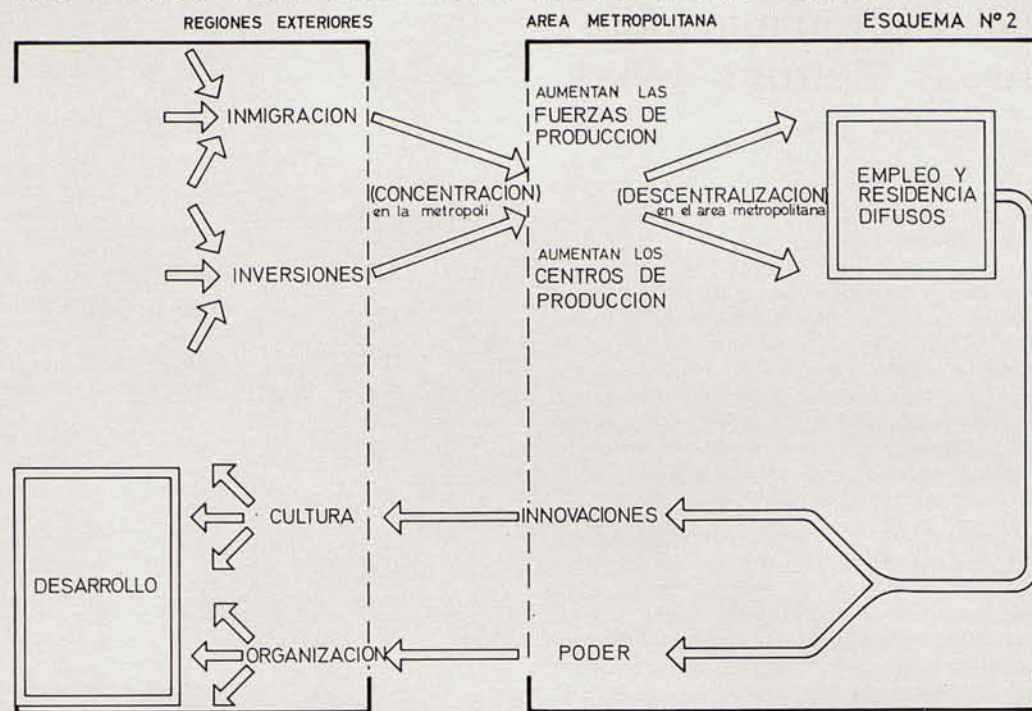
recinto central residual, gran preponderancia de las actividades no básicas (con respecto al mismo); para un entorno algo mayor, posiblemente industrializado y de residencia degradada, máxima preponderancia de las actividades básicas; y, para el conjunto del área metropolitana, notable preponderancia de las actividades no-básicas, porque el área metropolitana es el mejor mercado de sí misma. (La rigidez de esta exposición esquemática obliga a salvar las importantísimas actividades y servicios de alto nivel, exclusivos de las áreas metropolitanas y que se difunden a enormes distancias.)

John Friedman⁴, en un trabajo, a mi entender, memorable, ha reducido a paradigma la esencia de la urbanización. Basado en el mismo, se ha confeccionado el esquema núm. 2, en el que se aplica a la estructura metropolitana cuanto se ha dicho, en búsqueda de mayor claridad conceptual. En él se puede ver cómo a través de la concentración descentralizada o difusa se aumentan y reparten sobre el territorio metropolitano numerosos lugares de trabajo (entiéndase en sentido muy amplio) que dan lugar, en reciprocidad, a la difusión de los elementos típicos del verdadero desarrollo: cultura y organización.

Hablamos de desarrollo. Si, como nadie niega, la ciudad es siempre un foco de progreso, y la Metrópolis, ciudad por excelencia, que aglutina a algunas e influencia a todas, es, a su vez, foco seguro de estricto desarrollo, no puede caber la menor duda; a) que en la consideración del **sistema urbano** radica la explicación completa del hecho metropolitano, y b) que la consecución de un **sistema urbano** es la política territorial adecuada y el superior contexto en el que —¡por fin!— podrían resultar operativos los planeamientos urbanísticos. Pero hemos dicho también que los productos inmateriales de la metrópoli se extienden a su propia región y a otras regiones más o menos próximas. Hoy no es válido hablar de Región si no es con un fuerte contenido político y socio-económico, precisamente sobre una no menos fuerte armazón urbana y metropolitana; la experiencia de los ejemplos recientes (Francia, Inglaterra) así nos lo enseñan, e incluso los primeros balances de la política española de polos de desarrollo, tan discutible en otros aspectos, nos muestran, sin embargo, la consecución de efectos imponderables, más allá del puro y simple desarrollo industrial.

Luego —y pido perdón por el demasiado rápido encadenamiento de deducciones— el sistema urbano que puede explicar y encuadrar el hecho metropolitano debe ser un **sistema urbano regionalizado**. El sistema, regional o supra-regional a la vez, a que nos referimos se compone: A) en cuanto a lo primero, por las llamadas Regiones urbanas, (o también Regiones metropolitanas⁵, o Regiones-centro)⁶, nueva entidad estructural, superior a los hechos urbanos y metropolitanos que comprende, que representa respecto a la región tradicional u homogénea lo que la metrópolis respecto al área urbana, y de la que se ha dicho⁷ que, más que una nueva dimensión, es un más amplio repertorio de opciones, y B), en cuanto a su estructura inter-regional, por una estructura no homogénea en la que alternan las Regiones urbanas o Regiones-centro con las tradicionales Regiones homogéneas, no-metropolitanas, también llamadas Regiones periféricas. Al final de este párrafo se impone una aclaración urgente, por cuanto lo que en él se dice se sitúa plenamente en el terreno de lo prospectivo, con el firme deseo de hallar unas

EL PAPEL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN EL DESARROLLO REGIONAL



estructuras válidas para el planeamiento y la planificación, y sin sentir desazón alguna en el caso de que las realidades detectadas se hallen, aún, quizá muy lejos de los esquemas propuestos.

En cierto modo, una comprobación actual de lo que acaba de decirse se halla en los denominados «campos de influencia urbana», o, simplemente, «campos urbanos», verdaderas extensiones ocasionales —fin de semana, vacaciones anuales— de la región urbana sobre otras regiones próximas, generalmente a caballo del ocio como forma de cultura y de higiene. En un ejemplo concreto, también las regiones pirenaicas de Cataluña se van perfilando como dependencias de las Regiones más o menos urbanas del litoral, pre-litoral y depresión central. Así, la Garrotxa respecto a Girona, la Cerdanya respecto a Barcelona, Solsonès y Berguedà respecto a Manresa, el Urgell respecto al Pla d'Urgell, y la Segarra, los Pallars y, también, Vall d'Aran y Ribagorça, sobre Lérida⁸.

La consideración regional con vistas al planeamiento encierra en sí otra importante ventaja, cual es la de ofrecer la escala justa en la que es mayormente posible el ensamble entre el planeamiento físico o territorial y la planificación económica. N. Lichfield, refiriéndose a la actual organización del planeamiento en Gran Bretaña⁹, señala la magnífica importación de la Región para que el planeamiento regional establezca justamente el puente entre los planes nacionales y económicos, de una parte, y, de otra, los planes generales urbanos o metropolitanos con sus programas de actuación.

Una larga historia que arranca remotamente del Barlow Report de 1940 y el Plan Abercrombie para Londres (1945), es la que ha llevado al Reino Unido a la regionalización aprobada para su entero territorio en diciembre de 1964¹⁰, constituida por las ocho «Economic Planning Regions» de Inglaterra, más otras tres en los tradicionales territorios de Gales, Escocia y en el no tan tradicional del Ulster. A la luz de lo que aquí se ha expuesto, la cadena formada por New Towns Act (1946), Town and Country Planning Act (1947),

Town Development Act (1952), y, finalmente, South-East Study (1964) y Standing Conference on London Regional Planning, se nos muestra como una línea coherente de aproximaciones sucesivas, de regionalización creciente, motivadas a la vez por los problemas de las regiones intensamente urbanas, y por la necesaria promoción de las regiones deprimidas. Hasta el momento, pues, las tentativas británicas para enfocar la planificación económica y el planeamiento de las conurbaciones han conducido a un sistema regionalizado.

Las últimas manifestaciones de esta línea han sido el informe del Planning Advisory Group, de 1965, y la resultante Town and Country Planning Act, de 1968, implantadora de los Development Plans, y los Local Plans, que difieren entre sí en intensidad y detalle. Los primeros, remotamente parecidos a nuestros Planes Generales, deberán taxativamente atenerse a los programas sectoriales y económicos fijados por los organismos regionales «Economic Planning Council» y «Economic Planning Board», y que constituyen un conjunto de directrices escritas más que un esquema estructural. Por el contrario, los «Local Plans» se refieren a verdaderos planos de localización física en el cumplimiento de las directrices contenidas en aquéllos.

En Francia, si bien ya en 1938 se emprende con timidez este camino que continúa durante 1955 con la publicación de 23 programas de acción regional, no es hasta 1960 cuando se establece la actual división de veintuna regiones, a la que recientemente se ha añadido Córcega. El IV Plan, vigente desde 1961 a 1965, fue decisivo para la instauración de la organización regional. Son precedentes inmediatos, la creación, en 1959, de la C.N.A.T. (Comission Nationale de l'Aménagement du Territoire), y, en 1960, del I.A.U.R.P. (Institut d'Aménagement et Urbanisme de la Région Parisienne). En el IV Plan se establece el sistema formado por ocho «métropolis de equilibrio», con sus dependencias y relaciones mutuas, en el que claramente se impone una política creadora de regiones urbanas o regiones-centro para polarizar eficazmente el

territorio con vistas a su desarrollo. En consecuencia, y durante la preparación del V Plan, se crearon las O.R.E.A.M. (Organisation d'Etude d'Aménagement d'Aires Métropolitaines) para que se constituyan en cada una de las ocho metrópolis elegidas con el objetivo de conseguir un Esquema Director de Ordenación en la línea del de París de 1965¹¹. El esquema implementado se completó en 1964 con la creación del organismo central D.A.T.A.R. (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), con una oficina técnica también central para elaboración de los Planes¹².

En tres comentarios se puede resumir la lección francesa al respecto:

- 1.º Las O.R.E.A.M. no desarrollan una política de simple área metropolitana, sino una política regional que tiende a constituir regiones urbanas en torno a las ocho metrópolis de equilibrio, y, por ende, sobre la totalidad del hexágono francés.
- 2.º El Prefecto Regional, si bien depende «de arriba» (y, por tanto, la regionalidad queda muy disminuida), tiene, por otra parte, poderes directos sobre las Delegaciones ministeriales de su territorio, de lo que se deduce una envidiable operatividad.
- 3.º La D.A.T.A.R., al mismo nivel de la Comisaría del Plan, es una verdadera Comisaría adjunta para los aspectos físicos o territoriales del planeamiento global.

Por lo menos sobre el papel, y a reserva de los resultados prácticos que el tiempo ha de juzgar, el ejemplo británico parece más adecuado para conseguir un verdadero sistema urbano-metropolitano que forme el cañamazo de base para los planeamientos económicos, social y político.

Volviendo, al final, otra vez la vista a la metrópolis que ha dado pie a esta breve síntesis, resalta, ahora más que nunca, el flagrante contrasentido de un planeamiento metropolitano que careciera de plan regional de encuadre y enlace con una política nacional. Cuando la fuerza de las circunstancias o la miopía de algunos ha obligado a prescindir de estas relaciones, están a la vista la incertidumbre y confusión que llevan implícitas, por sí solas capaces de oscurecer altos niveles técnicos y óptimas voluntades de gestión.

1. A. Lösch, *Die Raumliche ordnung der Wirtschaft*. Su teoría, basada en Chrystaller, *Die zentrale Orte in Sudddeutschland*, puede leerse en castellano, comentada y ampliada por Berry y Garrison, en el «reader» de B. Secchi, «Análisis de las estructuras territoriales», Barcelona, 1968, pág. 144.

2. Véase M. Baldrich en el opúsculo *La ciudad-comarca*, Barcelona, 1952.

3. H. W. Richardson, *Regional Economics*, Londres, 1969.

4. J. Friedman, *Towards a national urbanization policy: problems, decisions and consequences*. Véase especialmente el paradigma contenido en la parte I de dicho trabajo.

5. J. Friedmann y W. Alonso, *Regional Development and Planning*, en la Introducción.

6. J. Friedmann, *Regional development policy. A case study of Venezuela*, Cambridge (Mass.), 1966.

7. D. L. Foley, en *The Regional City*, ed. por Derek Senior, Londres, 1966.

8. M. Ribas i Piera, «Present de les comarques a Catalunya», en «Serra d'Or», enero de 1971.

9. En «Scope of the Regional Plan», publicado en *Regional Studies*, 1967, pp. 11-16.

10. Véanse a este respecto los comentarios de P. J. O. Self, *Regional Planning in Britain: Analysis and Evaluation*, y de R. C. Tress, *The New Regional Planning Machinery and its Research Needs*, en «Regional Studies», 1967, vol. I, respectivamente, pp. 3-10 y 23-26.

11. Su funcionamiento se inauguró en 1967 con la O.R.E.A.M. de Marsella, y en la actualidad todavía tres siguen sin constituirse.

12. Véase al respecto el Ilustrador artículo-resumen de L. Carreño, «Planificación e información territorial en Francia», en «Ciudad y Territorio», n.º 4/70, p. 43 y 55.

La delimitación de las Areas Metropolitanas: el caso de Barcelona

El metropolitanismo aparece, en su primera manifestación taxonómica «zona metropolitana» hacia 1850 en los Estados Unidos, y es oficialmente recogida en un Censo de la Oficina Federal en 1910, al sistematizarse los datos de los «distritos metropolitanos» (que prácticamente coincidían con los «distritos industriales establecidos por el Censo de 1909»). Dicha denominación permanece en el Censo de 1920 (1) y en 1930, en un intento de superar la arbitrariedad de los criterios anteriores, se recurre a una nueva «definición», apoyada en la «teoría de la densidad ininterrumpida» de Reed (2).

El mismo procedimiento está vigente en los Estados Unidos hasta 1950, en el que se introduce una nueva denominación: La zona metropolitana standard (3). De esta manera llegan a delimitarse 168 zonas metropolitanas en 1950 y 174 en 1957. Pero, estas «definiciones para la delimitación», lejos de aclarar la naturaleza del fenómeno, introducen un grado importante de ambigüedad, al homogeneizar zonas con características totalmente diferenciales. Así lo señalan Robson y Chute en sus críticas al concepto de zona metropolitana standard en aquellos años.

Otro concepto similar aparece en el panorama yanqui de los años cincuenta, el de área urbanizada (4), basada en los datos que se pudieron disponer a partir del censo de 1940, al que se podría hacer la misma crítica que al anterior.

En otras latitudes, Inglaterra y Gales, a raíz de la obra de Patrick Geddes «Cities in evolution» de 1915, el término conurbación comienza a generalizarse, y es incorporado en el famoso informe Barlow (1937) en el que se reconoce la naturaleza del nuevo fenómeno, la importancia de la planificación, y la necesidad

del tratamiento unitario de cada conurbación, de acuerdo con lo propugnado por Geddes. La Oficina del Registro General, en su «Report on Greater London and Five other Conurbations (London H.M.S.O., 1956) acepta casi totalmente la definición de Geddes y establece el criterio para la delimitación de conurbaciones (5).

De esta manera se delimitaron las seis principales conurbaciones inglesas, cuya preponderancia en el país sigue hoy vigente, con características diferenciales entre sí.

Hemos recogido aquí estos intentos de definición de los nuevos aglomerados urbanos, en los años 50 en los EE.UU. e Inglaterra, pues es en estos países donde se producen por primera vez, y de los que han derivado prácticamente todas las definiciones y delimitaciones de las Areas Metropolitanas en el resto del mundo occidental.

Es de señalar la fragilidad y arbitrariedad de las mismas, al estar inmersas sobre todo en una óptica meramente estadística y taxonómica. Los criterios hasta aquí enunciados, demográfico, grado de urbanización y desarrollo del sector terciario, densidad física y social, son de por sí insuficientes para definir el fenómeno en su complejidad.

Un intento de indudable interés estadístico es el de Kingsley Davis y su grupo, en el proyecto de investigación «The World's Metropolitan Areas», en el que, tras considerar las diferentes definiciones y criterios de delimitación internacionales, proponen, a efectos de comparación internacional la siguiente definición de Area Metropolitana Tipo (A.M.T.):

«Un área poblada por 100.000 habitantes o más, que contiene por lo menos una ciudad (o área urbana continua) con 50.000 o más habitantes y cuyas divisiones administrativas contiguas a la ciudad (o al área urbana contigua) cumplan determinados requisitos en lo que se refiere a su carácter metropolitano» (6).

De esta manera, se realiza la primera delimitación de las Areas Metropolitanas de todos los países del mundo.

Se ha de señalar la dificultad de definición en abstracto de lo que en realidad es un Area Metropolitana, por la complejidad de factores de diversa índole que la conforman (económicos, sociológicos, urbanísticos, jurídico-administrativos, culturales, etc.). Seguramente el fracaso de los intentos más conocidos en pro de su definición habría que atribuirlos a la preocupación de que tenga una validez universal, en el tiempo y en el espacio.

Y es porque, el carácter metropolitano es difícilmente generalizable, presentándose en cada situación determinada con sus características propias, que hacen sea muy difícil su comparación, y por lo tanto, su generalización.

Los rasgos comunes que presentan las definiciones más difundidas, considerados como factores esenciales e indispensables de un Area Metropolitana, están representados por: una ciudad central, que en su proceso de expansión ha absorbido o tiende a absorber los núcleos habitados situados en las inmediaciones,

pertenecientes a circunscripciones administrativas distintas, y por una serie más o menos numerosa, compacta y poblada de centros menores circunvecinos, que comprenden desde el pueblo a la ciudad propiamente dicha, con los cuales se ha creado o se está creando una cierta continuidad urbana y sobre todo, una red estable de relaciones cotidianas económicas y sociales, entendidas éstas en su más amplia acepción (7).

Analicemos brevemente estos rasgos fundamentales:

A) La hegemonía de la metrópoli central, es decir que ésta tiene en el área una importancia e influencia preponderante en lo económico, en lo social, en lo cultural. Su peso demográfico es el más importante del área, y en ella están concentradas la mayor parte de funciones direccionales de todo el Área en la que está inscrita. Si bien, generalmente, su preminencia industrial va normalmente debilitándose, en beneficio de los centros próximos, que en medida creciente atraen actividades económicas nuevas o ya existentes, su posición como centro financiero y comercial de toda la zona, cultural y direccional no disminuye.

B) Con «continuidad urbana» quiere señalarse el hecho de que el Área Metropolitana aparece en el espacio configurado como una «nebulosa urbana», formada por una ininterrumpida cadena de superficies edificadas, que unen los distintos centros, con una prevalencia de lo urbano sobre lo rural, de las actividades secundarias y terciarias sobre las primarias.

C) En cuanto a las interrelaciones económico-sociales hay que señalar que, no sólo existen vínculos de estrecha dependencia entre las diferentes actividades productivas de la zona, o que la economía de ésta gravita sobre la metrópoli como centro financiero y direccional, como mercado y como sede de las industrias clave, sino que la economía del Área Metropolitana se configura como una organización específica de productores en estrecha dependencia para el intercambio de bienes y servicios, de tal forma que entre ellos se crea un sistema de relaciones estables y cotidianas. Esta frecuencia en los intercambios, y la progresiva imposición de una pauta social eminentemente urbana (de la metrópolis central) en los habitantes del Área, son quizás las características fundamentales del «metropolitanismo».

Queda pues claro, que cuando decimos Área Metropolitana, estamos refiriéndonos a algo más que a un aumento en dimensión y densidad de las grandes aglomeraciones urbanas contemporáneas: estamos intentando aproximarnos fenomenológicamente a unos nuevos y específicos aglomerados urbanos con características cualitativas propias. La difusión de las actividades y funciones en el espacio, y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la simple contigüidad geográfica, son las razones distintivas de la forma metropolitana, o genéricamente, de las regiones urbanas contemporáneas.

El caso de Barcelona:

La delimitación del Área Metropolitana de Barcelona, hoy, es sólo una extensión territorial que fue propuesta por el equipo técnico autor del Plan Director, sancionada por las Comisiones locales de Urbanismo, y relegada «a efectos administrativos internos» como una parte del Plan Provincial, por la Administración Central.

Dos delimitaciones anecdóticas, pero significativas, anteceden a esta última, la de Kingsley Davis (8), y la de la Dirección General de Urbanismo (9) en 1960, y pueden verse en los gráficos anexos. En ambas, estando realizadas pocos años antes, encontramos la notable ausencia de municipios de clara naturaleza metropolitana, que atribuimos más a la definición adoptada, que a la carencia de datos de base, y sobre todo a la visión internacional y centralista que ambas delimitaciones estadísticas conllevan respectivamente.

La actual delimitación del territorio metropolitano barcelonés, realizada en función de razones históricas, geográficas, económicas y urbanísticas, como puede apreciarse en el gráfico abarca una extensión muy superior a las dos anteriores, si bien es menor a la en principio propuesta por el equipo técnico, al ser excluidos algunos municipios de las provincias de Gerona y Tarragona por razones administrativas.

Esta delimitación, tomada previamente como área de estudio en los trabajos del Plan Director, es posteriormente contrastada, a la luz de la Declaración de Principios y Objetivos, con el modelo teórico de desarrollo (ciudad-región), llegándose a proponer como área de planeamiento, en dos extensiones que corresponden al doble horizonte temporal de planeamiento. 1980 y 2010.

Los criterios urbanísticos, reflejo de los anteriores, que se adoptaron para la delimitación fueron los siguientes:

a) Ritmo de crecimiento demográfico 1950-1960 y 1960-1963.

A través de este criterio (generalmente utilizado en las delimitaciones clásicas), se llega a detectar el ritmo de crecimiento de los municipios del territorio metropolitano en los dos períodos señalados, excluyéndose los que no alcanzan la tasa del 14,89 % y el 4,26 % respectivamente. Así se detectan como metropolitanas las comarcas del Bajo Llobregat, Vallés Oriental y Occidental, el Garraf, Maresme y el Barcelonés. En el Panadés en cambio, el carácter metropolitano es poco relevante.

b) Densidad demográfica de los municipios en 1960, por comparación con la media provincial, los municipios que tienen una tasa superior a la media son los que se extienden en forma de dos brazos, uno hacia el Vallés (Occidental y Oriental) y el otro que penetra en la zona litoral del Maresme. Al ser una visión estática, el presente criterio proporciona una delimitación inferior a la anterior.

c) Intensidad media diaria del tráfico por carretera en el entorno de Barcelona. Los tres ejes viarios fundamentales, a Valencia, a Madrid y a Francia, interesa tenerlos en cuenta para descontar el tráfico de paso o destino exterior a la zona. De esta manera el área definida por Arenys de Mar, Granollers, Tarrasa, Sabadell, Gavá, Sitges, es la de más altos promedios de relación con Barcelona.

d) Frecuencia de los servicios de ferrocarriles de pasajeros y mixtos en el territorio barcelonés. Así, aparece como área con frecuencias más altas la definida por Mataró, Granollers, Tarrasa, Sabadell y Garraf.

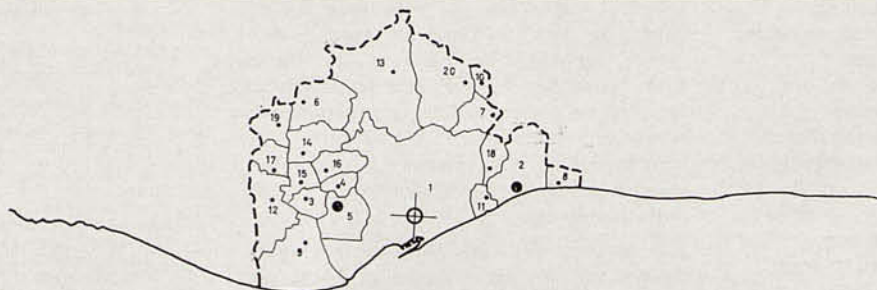
e) Volumen y alcance de los movimientos

pendulares laborales diarios con destino a Barcelona. Es un criterio para valorar la dependencia de la población activa de los diferentes municipios con Barcelona. Así la dependencia laboral llega hasta Arenys, Granollers y Caldes de Montbuy, Martorell y Sitges. Las zonas donde esta atracción supera al 5 % de la población activa, comprende gran parte de los municipios colindantes con Barcelona, además de Masnou, Premiá de Mar, Montmeló, Mollet, Vallirana, S. Martín de Torrelles y el delta del Llobregat.

(La sola aplicación de este criterio comporta una superación de la Comarca de 1953.)

PLANO DELIMITACION
DEL AREA METROPOLITANA
DE BARCELONA N.º I

1. — Barcelona
2. — Badalona
3. — Cornellá
4. — Esplugas
5. — Hospitalet
6. — Molins de Rey
7. — Moncada y Rexach
8. — Mongat
9. — Prat del Llobregat

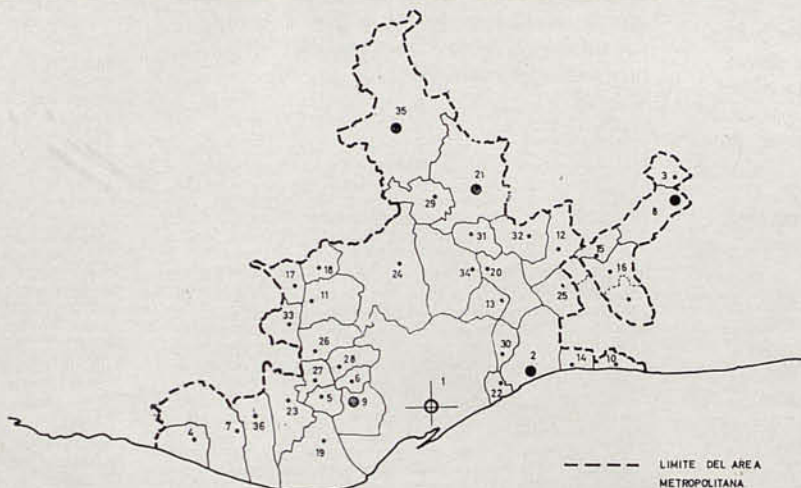


10. — Ripollet
11. — S. Adrián del Besós
12. — S. Baudilio de Llobregat
13. — S. Cugat del Vallés
14. — S. Feliu del Llobregat
15. — S. Juan Despí
16. — S. Justo Desvern
17. — Sta. Coloma de Cervelló
18. — Sta. Coloma de Gramanet
19. — S. Vicente dels Horts
20. — Sardanyola

en «The World's Metropolitan Areas». Berkeley, 1959.

PLANO DELIMITACION
DEL AREA METROPOLITANA
DE BARCELONA N.º II

1. — Barcelona
2. — Badalona
3. — Canovellas
4. — Castelldefels
5. — Cornellá
6. — Esplugas
7. — Gavá
8. — Granollers
9. — Hospitalet
10. — Masnou
11. — Molins de Rey
12. — Mollet
13. — Moncada y Reixach
14. — Mongat
15. — Montmeló
16. — Montornés del Vallés
17. — Palujá
18. — Papiol



19. — Prat de Llobregat
20. — Ripollet
21. — Sabadell
22. — S. Adrián del Besós
23. — S. Baudilio de Llobregat
24. — S. Cugat del Vallés
25. — S. Fausto de Capcentellas
26. — S. Feliu de Llobregat
27. — S. Juan Despí
28. — S. Justo Desvern
29. — S. Quirico de Tarrasa
30. — Sta. Coloma de Gramanet
31. — Sta. Maria de Barará
32. — Sta. Perpetua de Moguda
33. — S. Vicente dels Horts
34. — Sardanyola
35. — Tarrasa
36. — Viladecans

en «Áreas Metropolitanas de España 1960». Dirección Gral. Urbanismos, 1965.



Actual delimitación del Área Metropolitana de Barcelona. Comisión Técnica para la Revisión del Plan Comarcal, 1966.

f) Área comercial de Barcelona, sus sub-áreas y las áreas comerciales vecinas, A través de la aplicación de este criterio, se denota la existencia de una gran área comercial, que comprende las sub-áreas de Mataró, Calella, Granollers, Tarrasa, Sabadell e Igualada. Con excepción de esta última, pero añadiendo la de Villafranca del Panadés, queda de manifiesto cómo el área comercial de Barcelona, coincide en líneas generales con la zona adoptada.

g) Delimitación de las comarcas existentes. Tal criterio indica la conveniencia de incluir o excluir los municipios en que es poco aparente el carácter de metropolitaneidad, en función de que la capital de su comarca, y la mayor parte de los municipios de ésta posean dicha característica.

h) Isocronas ponderadas y sin ponderar de hora y de 30 minutos en transporte público a partir de Barcelona. A través de este criterio se pone de relieve cómo a partir del núcleo central, se establece la zona que puede cubrirse en los tiempos indicados (Arenys de Mar, Argentona, La Roca, Granollers, Sabadell, Tarrasa, San Cugat, Martorell, Castelldefels).

i) Condiciones geográficas, principalmente las de relieve orográfico. De esta manera, el área aparece configurada por la zona litoral y la prelitoral, comunicadas por los valles fluviales. La Sierra prelitoral actúa de telón de fondo, que hace difícil la expansión por encima de ella.

j) Necesidades urbanísticas de toda índole, en particular la reserva de espacios a largo plazo. Se adoptan como estándares los 100 m.² de casco urbano por habitante y de 400 a 500 m.² por habitante en general.

k) Consideraciones de índole administrativa, por las cuales se impone la exclusión de los municipios no comprendidos en la provincia de Barcelona.

El examen y la ponderación de los criterios anteriores, mediante la superposición de los mismos, determina la existencia de una zona central alrededor de Barcelona, caracterizada por una gran densidad de relaciones recíprocas. Es, para los autores del Plan Director, una Área Metropolitana típica y abarca las comarcas del Barcelonés, Bajo Llobregat, Bajo Maresme, Vallés Occidental y Vallés Oriental (a excepción hecha del alto valle del Tordera). En ella consideran imprescindible la planificación urbanística.

En otras comarcas, se presentan indicios claros de metropolitaneidad, aunque de menor intensidad de relación: Alto Maresme, Alto Panadés y Garraf. Son comarcas en las que se debe realizar una planificación a medio y largo plazo, por resultar insuficiente la zona central, y por estar convirtiéndose progresivamente en metropolitanas.

Los autores del Plan Director excluyen de entrada comarcas como el Anoia, el Bagés y la Plana de Vich, por producirse en ellas, relaciones secundarias con la zona propiamente metropolitana, aunque apuntan que seguramente en el futuro deberán considerarse como una parte más del territorio metropolitano.

A. F.

(1) Zona metropolitana (1920): Una ciudad central de más de 200.000 habitantes y que no se encuentre incluida en el radio de influencia de otra gran población, incluyéndose, además toda división territorial que no estuviese a más de 10 millas de los límites de la ciudad central y que tuviese una densidad de población mínima de 150 habitantes por milla cuadrada.

(2) Zona metropolitana (1930): Aquella situación urbana que contase con que una de las ciudades polares debería tener más de 50.000 habitantes. En total la zona debería tener 100.000 habitantes al menos, y se extendía a todas las divisiones adyacentes o contiguas con densidad superior a 150 habitantes por milla cuadrada, y en general a aquellas divisiones de densidad inferior inmediatamente contiguas a las ciudades centrales o rodeadas totalmente o casi por completo, por divisiones con la densidad señalada.

(3) Zona metropolitana standard (1950): Condado o grupo de condados colindantes en el que existe por lo menos una población de más de 50.000 habitantes, así como los condados vecinos que, de acuerdo con determinados criterios, tengan un carácter esencialmente metropolitano, y estén social y económicamente vinculados a la población principal. El carácter metropolitano se atribuye a los condados que:

1) Debe contener (a) 10.000 trabajadores no agrícolas, o (b) contener un 10 % de trabajadores no agrícolas que trabajen en el área metropolitana tipo, o (c) tener, por lo menos, la mitad de su población residiendo en divisiones civiles menores con una población de al menos 150 personas por milla cuadrada (58 personas/Km.²) y contigua a la ciudad central.

2) Los trabajadores no agrícolas deben constituir, por lo menos, las 2/3 partes del número total de personas empleadas en el condado. El criterio de integración se refiere primariamente a la extensión de las comunicaciones económicas y sociales entre los condados periféricos y el condado central, caracterizados por:

1) Un 15 % o más de trabajadores que residen en el condado contiguo, tienen que trabajar en el condado que contiene la ciudad mayor en el A. M. tipo, o

2) Un 25 % o más de las personas que trabajan en el contiguo deben residir en el condado que contiene la ciudad mayor del A.M. tipo, o

3) El número de llamadas telefónicas por mes desde el condado contiguo al condado que contiene a la ciudad mayor del A.M. tipo, que ser cuatro veces mayor, o más, que el número de abonados que hay en el condado contiguo. Estos criterios se aplicaron en los EE.UU. excepción hecha de Nueva Inglaterra por sus particulares características administrativas (poca relevancia de los condados), utilizándose el criterio de la densidad de población como básico.

(4) «Área urbanizada»: U.S. Census of Population: 1950 «United States Summary» Washington 1953, Zona que incluye a una ciudad de 50.000 habitantes o más desde 1940, y a las poblaciones vecinas densamente pobladas que han sido incorporadas, o

no, y que cumplen sin embargo, determinados requisitos.

La franja urbana de un área urbanizada es la parte que queda fuera de la ciudad o ciudades centrales o si están contiguas a cualquier área incluida ya en la franja urbana:

1) Lugares incorporados con 2.500 hab. o más según el censo de 1940.

2) Lugares incorporados con menos de 2.500 habitantes, que contengan una zona con una concentración de 100 viviendas o más, con una densidad de 2.000 habitantes por milla cuadrada (772 habitantes por Km.²) que usualmente es el mínimo que corresponde a un trazado de calles espaciadas estrechamente.

3) Territorio no incorporado, con por lo menos 500 unidades de vivienda por milla cuadrada.

4) Territorio dedicado a usos comerciales, industriales, de transporte, o recreo, así como a otros fines relacionados con la ciudad central. También se incluyen otras superficies periféricas.

(5) Cada conurbación deberá ser un aglomerado de superficies dependientes de autoridades locales. Otros tres factores de importancia variable se deben de tener en cuenta: 1.º) Que la conurbación sea una superficie edificada continuamente, sin incluir a ningún desarrollo periférico, en tanto que, por otra parte, no se debe excluir necesariamente a las superficies edificadas, separadas de la zona edificada principal, pero a la cual está unida por razones de ocupación de sus habitantes, etc., mediante una franja estrecha de suelo rural. 2.º) Que toda superficie local debe tomarse en cuenta para incluirla en una conurbación si está unida a ésta o a su foco central como fuente de trabajo, centro comercial, educación superior o centro recreativo y deportivo. 3.º) Que debe darse la debida consideración a la densidad de población.

(6) KINGSLEY DAVIS. The World's Metropolitan Areas. Berkeley. University of California Press. 1959. Requisitos del carácter metropolitano:

— Toda división administrativa (que se considera como el equivalente de un condado) debe tener para ser incluido en un A.M. por lo menos el 65 % de su potencial obrero trabajando en actividades económicas no agrícolas (ganadería, caza, pesca, etcétera).

— Densidad de población: 150 personas o más por milla cuadrada (58 personas por Km.²) (que admite cierta flexibilidad en su interpretación en función de las grandes diferencias internacionales existentes. De esta manera, el A.M.T. definida trabaja con densidades comparables dentro de las divisiones administrativas que rodean a la ciudad principal).

(7) Vedi AQUARONE. «Grande città e aree metropolitane in Italia.»

(8) Kingsley Davis, op. cit. Está realizada con los datos del censo de 1950, y previsiones propias para 1955. Delimita 22 Áreas Metropolitanas en España, entre ellas, la de Barcelona, constituida por 20 municipios. Advértase la no inclusión en la misma de los municipios de Tarrasa, Sabadell, Granollers, Mataró, Martorell, San Celoni, Villafranca del Panadés, Sitges, etc.

(9) Ministerio de la Vivienda. Dirección General de Urbanismo. AREAS METROPOLITANAS DE ESPAÑA EN 1960», publicado en Madrid, diciembre 1965. Se apoya totalmente en la investigación internacional de referencia, si bien, dadas las precarias condiciones estadísticas del país, introduce algunas modificaciones a la definición de Davis.

Al no existir estadísticas que ofrezcan la distribución de la población activa en todos los municipios, se sustituye por el índice de crecimiento demográfico, estableciéndose un índice mínimo. De esta manera, el Área Metropolitana en su versión española sería:

— Contener un municipio que tenga por lo menos 50.000 habitantes.

— Alcanzar 100.000 habitantes en el conjunto del área, abarcada por el municipio principal y todos los demás que cumplan las siguientes condiciones:

a) Una densidad demográfica municipal mínima de 100 habitantes por Km.².

b) Un índice de crecimiento demográfico municipal mínimo en el período 1930-1960 del 152 % (15 % decenal acumulativo) o una densidad demográfica municipal de 700 o más habitantes por Km.²

c) Formar con el territorio del municipio principal un área continua.

Estructura urbana: Tipos de poblaciones y tramas

(del Plan Director del Area Metropolitana de Barcelona - Memoria. Tomo I. Enero 1966)

El concepto genérico de estructura o sistema de relación entre las partes de un todo, lleva, aplicado a la Urbanística, al concepto de estructura urbana. En el caso del territorio barcelonés, la estructura urbanística deberá referirse, en primer lugar, al sistema formado por los diversos entes urbanos componentes de la total área de estudio y planeamiento, y en él, a la investigación de los respectivos papeles en cuanto partes correlativas e interconexas de una verdadera región urbana; en segundo lugar, a la peculiar estructura interna de cada uno de los diversos núcleos —la trama urbana—, motivo de estudio para reducirla, en su variedad, a una tipificación y analizar así su distribución sobre el territorio.

En síntesis, nos estamos refiriendo al poblamiento. Los hechos básicos demográficos, económicos, sociológicos y tecnológicos (movilidad, sistemas constructivos, redes de servicios, etc.), al incidir sobre una realidad geográfica y dentro de los marcos histórico, jurídico y político, han determinado el poblamiento del Area; de tal modo que el análisis de este poblamiento viene a ser el exponente global de aquellas variables.

El análisis de la situación en cuanto al poblamiento, fue objetivo del equipo de Infor-

mación que ha emprendido su estudio sistemático según las dos vertientes que acabamos de distinguir, y que se exponen en las publicaciones tituladas, respectivamente, «Propuesta de Tipología de las poblaciones comprendidas en el Area Metropolitana de Barcelona» y «Estructura de las tramas urbanas de las poblaciones comprendidas en el ámbito del Plan Comarcal de 1953. Base: fotoplano 1961».

Como es dable de ver, el segundo volumen tiene obligado carácter parcial por referirse tan sólo a una parte del territorio barcelonés.

5.1. Tipos de poblaciones en el Area de estudio

Con el estudio se pretende establecer agrupaciones de aquellas poblaciones con características en cierta medida homogéneas o afines. Establecidos estos tipos con características semejantes, el estudio de las variables propiamente urbanas podrá reducirse al prototipo.

La información citada establece el repertorio de características sobre las cuales basa el estudio. Son, en primer lugar, A) características demográficas; en segundo lugar, B) índices relacionados con las actividades económicas.

La demografía interviene en la confección de una tipología urbana mediante:

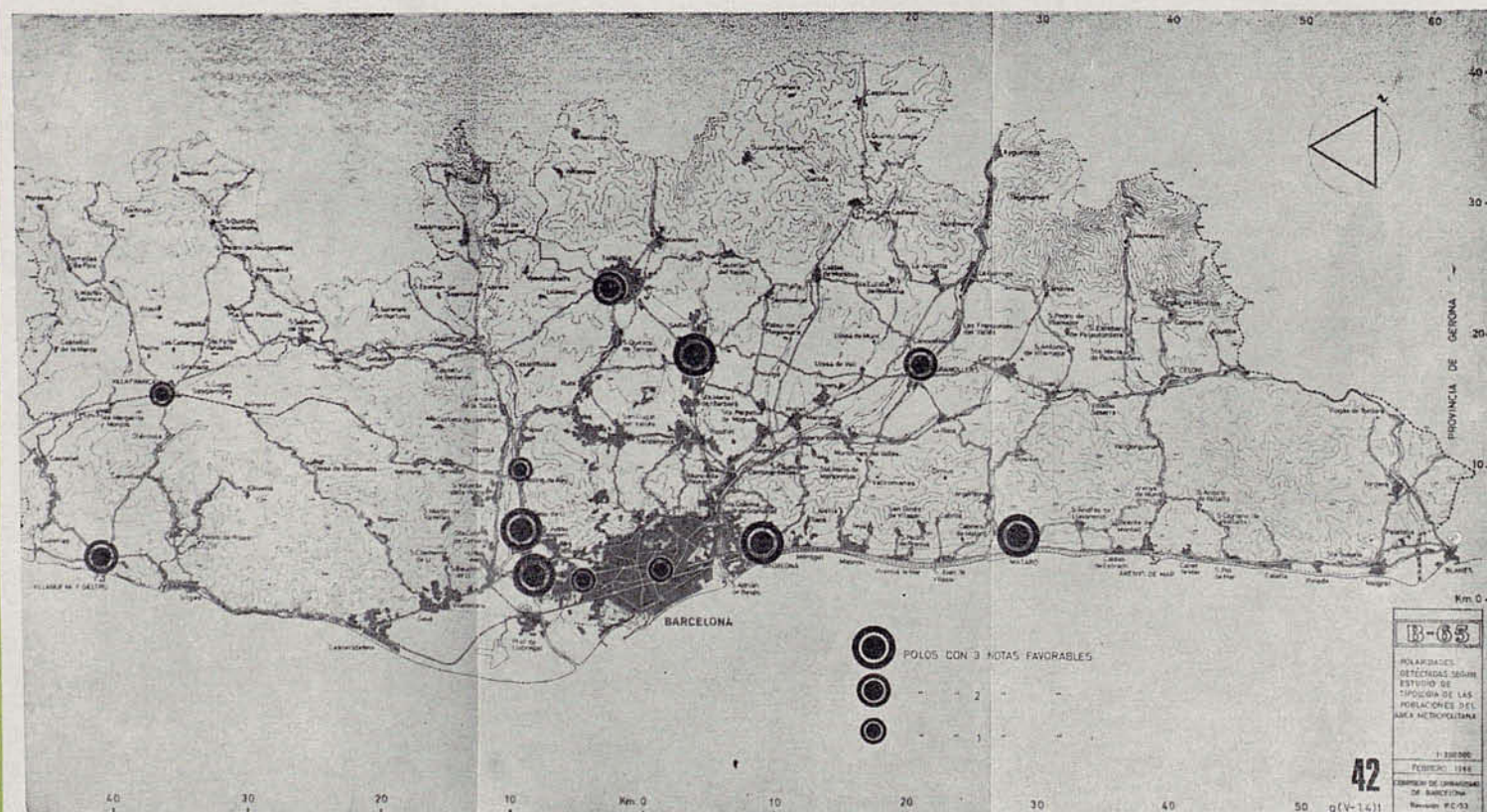
Aa) Un parámetro absoluto que es la dimensión demográfica de la población según el censo de 1960. Del total de 162 municipios, y excluidos 38, cuyo peso individual es inferior al 1 % de la población total, o al 2 % de la superficie, resultan 22 ciudades:

superior a 10.000 habitantes (de ellas cinco, Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat, Sabadell, Terrasa y Badalona, con más de 100.000 habitantes cada una), 38 poblaciones entre 2.000 y 10.000 habitantes, y 64 pueblos inferiores a aquella cifra. Los pesos relativos de cada grupo en porcentaje sobre la población total son, respectivamente, 71, 20 y 8 %. El Municipio de Barcelona representa por sí solo el 61 % del total.

Ab) Los parámetros que miden, respectivamente, valores relativo y absoluto de la dinámica de la población. La primera consideración nos dice que 42 poblaciones superan la tasa media de crecimiento del conjunto en el periodo de 1950-60 (29,26 %); entre ellas Canovellas, Esplugas de Llobregat, Gavá, San Justo Desvern y Cornellá de Llobregat, están en los primeros lugares, con tasas escalonadas entre 385 y 115 % de crecimiento decenal, y Sabadell, Terrasa y Badalona también en el mismo grupo, aunque con tasas inferiores. Los crecimientos absolutos resaltan otra vez el grupo de los cinco municipios de más de 100.000 habitantes, pues son exactamente los mismos que arrojan un saldo de crecimiento decenal para cada uno de más de 20.000 habitantes, o sea, superior al 1 % de la población global de estudio.

Los índices económicos considerados para individualizar a los diversos municipios del territorio de estudio se refieren principalmente a la industrialización, complementada con el equipo comercial, y, en último término, con la riqueza agrícola. Son los siguientes:

Ba) La medida absoluta de la importancia industrial se consigue mediante la consideración del número de licencias industrial y del importe de la cuota fiscal. Por este camino, Barcelona-municipio destaca en el 56,1 % del



total de licencias y 49,8 % del total importe de la cuota fiscal; le siguen inmediatamente, pero a gran distancia, los restantes cuatro municipios de más de 100.000 habitantes, con porcentajes entre 6 y 4 % del total recaudado por licencia fiscal.

Bb) Ambas medidas nos proporcionan dos índices relativos que ayudan a definir el grado de industrialización del municipio. Las menores tasas de variación de licencias en el periodo 1950-60 nos revelan una serie de pequeños municipios: San Andrés de la Barca (96,55 %), Llíssá de Vall (75 %), Teià (75 %), San Baudilio de Llobregat (74,12 %), Santa Coloma de Gramanet (73,97 %), entre los de mayor peso demográfico.

Entre los municipios de mayor peso industrial puede apreciarse la siguiente dinámica: Barcelona, 40,55 %; Sabadell, 43,15 %; Tarrasa, 21,80 %; Badalona, 54,10 %; L'Hospitalet de Llobregat, 53,29 %; Cornellá, 53,98 %; Vilanova y Geltrú, 31,16 %; Mataró, 58,74 %; Prat de Llobregat, 62,94 %; San Adrián del Besós, 45,67 %; Granollers, 36,09 %; Sardanyola, 16,95 %; Montcada y Reixac, 43,12 %. La media del territorio metropolitano de estudio es de un 38,16 % de crecimiento. La cuota fiscal por habitante nos da una clasificación más relativizada, por cuanto depende mucho del rigor municipal de su aplicación.

Bc) Como se ha dicho, el equipamiento comercial es otro de los parámetros considerados para formular una tipología. En el Atlas realizado por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, se distinguen los núcleos de importancia comercial, clasificados según el grado de des-

arrollo comercial alcanzado. Figuran como núcleos o plazas de primera categoría aquellos cuyo equipamiento comercial puede considerarse básicamente completo, ordenados mediante índices que reflejan su mayor o menor importancia. En el Área Metropolitana son 12 los núcleos de primera categoría: Barcelona (cuyo índice es 3151), Tarrasa (263), Sabadell (240), L'Hospitalet de Llobregat (183), Badalona (160), Mataró (160), Vilanova y La Geltrú (99), Granollers (89), Calella (84), Vilafranca del Panadés (65), Cornellá de Llobregat (58), y Martorell (43).

Como núcleos de segunda categoría aparecen los que, sin alcanzar el grado de equipamiento de los anteriores, acusan, sin embargo, un notable desarrollo comercial, distinguiéndose tres clases, ordenadas de mayor a menor importancia; clase A, que comprende tres municipios (Molins de Rey, San Feliu de Llobregat y Sitges), clase B (con un total de 22 poblaciones) y clase C (que abarca sólo 3 poblaciones).

Bd) Finalmente, la riqueza agrícola es variable y compleja a base del índice de hectáreas cultivadas por habitante y relación entre regadío y seco.

Los municipios que presentan índice más elevado son: La Llagosta, 300; Prat de Llobregat, 109; Sant Vicenç de Montalt, 71,87; Llíssá de Munt, 53,25; Fogars de Tordera, 49,49; Sant Esteve de Palautordera, 59,73; etc.

El mismo fenómeno se ha producido por fusión «inter pares» al otro lado del Besós, con Badalona y el sector O. de Montgat, San Adrián y Santa Coloma de Gramanet.

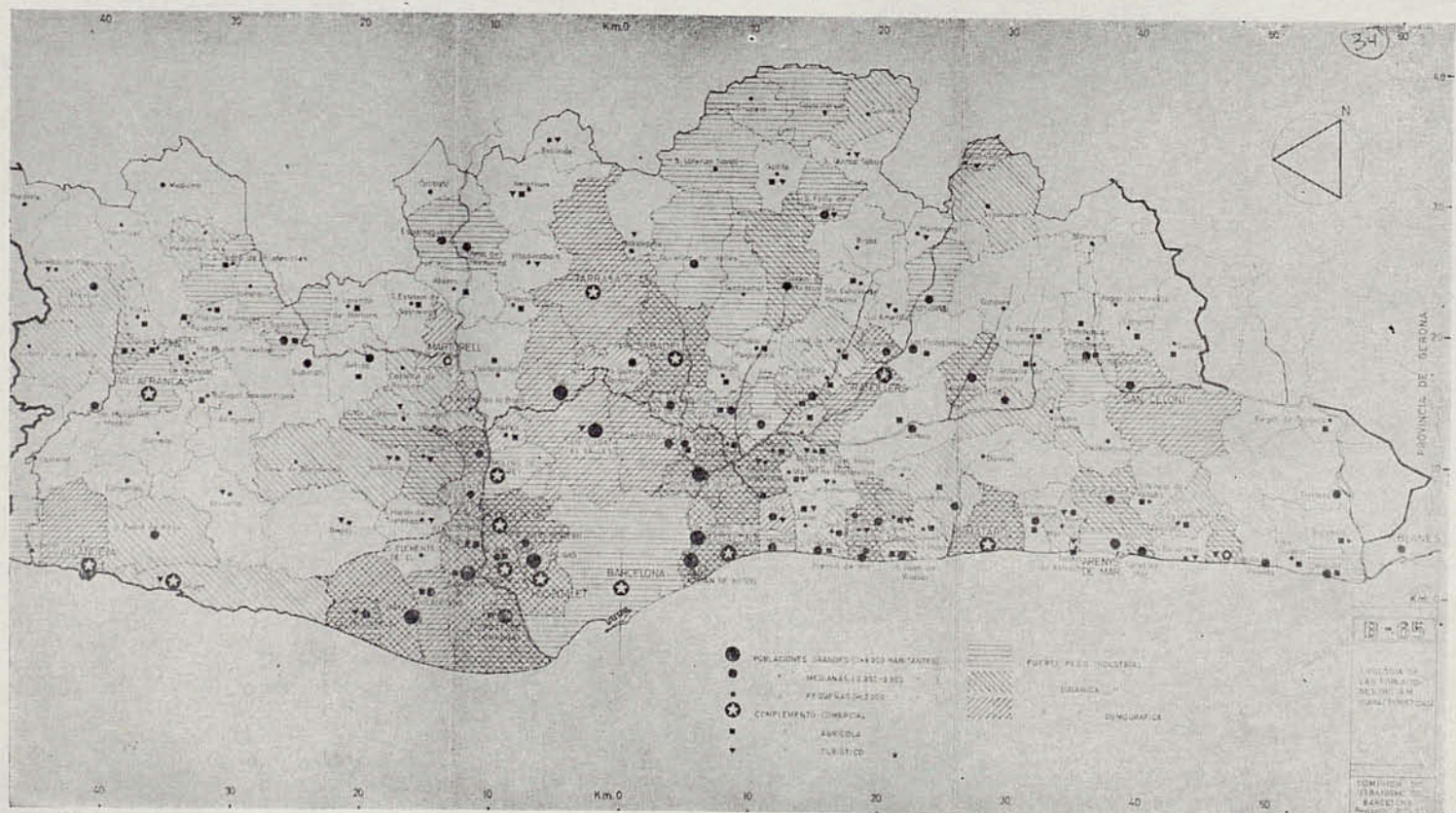
Este conjunto, antigua comarca del Barcelo-

nès, parece que pugna por desbordar sus límites. Nada más parecido a un desbordamiento que la conurbación que se desparrama por ambos cauces de los ríos Llobregat y Besós.

La suave ladera que desciende de San Pedro Mártir hacia el talud que separa Cornellá de L'Hospitalet es la divisoria visual que permite hablar separadamente del bloque de Esplugas - Cornellá - San Justo Desvern - San Juan Despí - San Feliu de Llobregat. Como se dice en el propio análisis de tramas, la trabazón no es aquí tan continua, pero son escasos los espacios y en vía de desaparecer. Sobre el río, siguen después, Molins de Rey y Papiol (entronque hacia San Cugat), San Vicente dels Horts, Pallemá, San Andrés de la Barca y, al final, Martorell, con Abrera, pero éstas son todavía entidades urbanas discontinuas. En la margen derecha, San Baudilio, Gavá y Viladecans, y muy aislado, el Prat.

Por la parte de Levante, el estrecho del Besós, junto al cerro de Montcada, cumple con parecida función separadora en lo visual. Al otro lado, otro compacto urbano en formación, con Ripollet, y Sardanyola, que se alargan hacia Santa María de Barberá y Sabadell y apoyados sobre Montcada, que sirve de charnela para otra expansión hacia La Llagosta, Mollet, Parets y, en último término, Granollers.

Si el conjunto se observa desde fuera hacia dentro, resulta el conjunto urbano Sabadell-Tarrasa, con una línea discontinua que uniría esta última hasta Rubí por Les Fonts. Sant Cugat es población característica que cierra un círculo al unir esta rama con la que sigue el cauce del Ripoll.



Granollers ofrece conurbación con Canovelles, Les Franqueses y partes colindantes del término de La Roca del Vallés. El eje Mollet-Granollers, de formación reciente, es el apoyo de cuatro valles con poblamiento en pleno desarrollo: la riera de Caldas, río Tenes, Congost y Mogent, en abanico que va de O. a E. Finalmente, el proceso de desbordamiento sobre el Maresme, por ser de signo predominantemente residencial, adquiere características propias que se individualizan más por la exigua dimensión de la faja-corredor.

En posición marginal, los territorios que corresponden a segundo grado de actuación: Garraf y Alto Panadés, por Poniente; Tordera y Alto Maresme, por Levante.

5.2. Morfología del conjunto

Previamente al comentario y exposición del estudio sobre las tramas urbanas, es preciso considerar globalmente todo el territorio en cuanto a la morfología del poblamiento que presenta, es decir, en cuanto al aspecto físico, resultado de la visualización de los continuos edificados sobre la geografía.

El llano de Barcelona, con L'Hospitalet de Llobregat y la parte de San Adrián del Besós sita en la margen derecha del río, presenta la típica contextura de mancha de aceite que ha englobado ya los viejos focos ciudadanos de los antiguos pueblos agregados.

5.3. Tramas urbanas

Como ya se ha dicho, las publicaciones del equipo de Información tituladas «Estructura de las Tramas Urbanas de las poblaciones comprendidas en el ámbito del Plan Comarcal de 1953. Base: foto-plano 1961» y «Uso

del Suelo», analizan las características de aquellas tramas urbanas, como primera etapa del estudio del poblamiento de la totalidad del área de estudio. Mediante estos estudios, que versan sobre los municipios de la comarca del Plan 53, se podrá ejemplarizar después, por analogía, los resultados que se hubieran obtenido en Granollers o en Mataró, por ejemplo. Como más representativos, llevamos aquí el comentario y la exposición resumida de las tramas más próximas a Barcelona.

Entre la Sierra de Collserola (Tibidabo) y el mar, desde Les Mallorquines de Montgat y Sant Feliu de Llobregat, existe un conglomerado urbano más o menos continuo pero muy compacto; los claros son escasos y las tramas de las poblaciones se entrecruzan. En él distinguimos:

a) Barcelona-capital y L'Hospitalet de Llobregat: constituye el núcleo central del conglomerado, existen los cascos antiguos del Llano Barcelonés (Barcelona histórica, Gracia, San Gervasio, Sants, Sarriá...) y el Ensanche Cerdá que aparece entre ellos como una trama urbana formalmente muy definida. Exteriormente a este sistema, ha aparecido un extenso suburbio que engloba áreas industriales; zonas de tolerancia de vivienda e industria; áreas de barracas o anárquicas; zonas de vivienda aislada de muy distintas calidades; polígonos residenciales, etc.

En 1961, el casco de Barcelona-municipio con L'Hospitalet, ocupaba 4.699,64 Ha., que significan el 43 % de su término municipal. La industria está íntimamente mezclada con la vivienda, según puede apreciarse por el estudio del padrón del impuesto de radicación; existen, además, el 15 % del casco como vivienda e industria mezcladas, y solamente el 7,5 % del casco constituye un área industrial propiamente dicha.

El tono y calidades de la trama urbana es bueno en el Ensanche Cerdá y cascos antiguos centrales. Las áreas de barracas y anárquicas suman, sin embargo, el 9,3 % de la superficie de viviendas.

b) Hacia el N.E. de la capital, los municipios de San Adrián, Santa Coloma de Gramanet, Badalona y el barrio de Les Mallorquines de Montgat, forman un conjunto unitario claramente soldado al aglomerado central; se distinguen una primera franja de industria junto al mar y tren; una segunda franja de vivienda muy mezclada con la industria hasta la carretera N.II; la tercera franja escala las colinas y está formada por tramas anárquicas de barracas, alcanzando el 68,47 % de la superficie de viviendas; cifra que da la medida del problema urbanístico de este sector.

Las construcciones ocupan 1.015,50 Ha., que significan el 28,27 % de los términos municipales.

c) Los municipios de Esplugas de Llobregat, Cornellá de Llobregat, San Justo Desvern, Sant Joan Despí y Sant Feliu de Llobregat, se agregan por el Sur al Continuo Barcelonés. Presentan estructura fraccionada; alrededor de los cascos antiguos y ensanches han aparecido múltiples zonas edificadas mezcladas con industria, polígonos, etcétera. La proporción de tramas de barracas y anárquica es del 13,37 %; inferior a la registrada en el resto del continuo, pero debemos destacar el escaso tono urbanístico de la trama de vivienda, que ocupa el 12,9 % y aun de los ensanches.

Las construcciones ocupan, en conjunto, 626 hectáreas, lo cual supone el 17 % de los términos municipales.



Se ha convenido en atribuir a la Zona Metropolitana su consideración como Area absolutamente urbana y que recoge las características propias de la ciudad tradicional a una escala superior. Así, pues, se convierte en el mayor centro generador de economías de aglomeración e incluso apoya un sistema supranacional de representación y concentración de las mayores capacidades productivas.

Pero el Area Metropolitana de Barcelona aparece desvinculada de hipótesis de estructura productiva regional, así como de los niveles normativos y operativos de la planificación económica. Esta desvinculación le quita su sentido propio como ámbito de intervención operativa y resultan en crisis, así, incluso aquellas actuaciones infraestructurales, que parecía exigir como imprescindibles el crecimiento de la producción capitalista urbana.

